

Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja  
(coords.)

# Las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe







*Directora:*  
Rosa Conde

## CONSEJO EDITORIAL

*Presidente:*  
Jesús Sebastián

*Vocales:*  
Inés Alberdi, Julio Carabaña, Marta de la Cuesta,  
Manuel Iglesia-Caruncho, Tomás Mallo, Mercedes Molina,  
Eulalia Pérez Sedeño

*Secretario:*  
Alfonso Gamo

# LAS RELACIONES DE LA UNIÓN EUROPEA CON AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

REFLEXIONES DURANTE LA  
PRESIDENCIA ESPAÑOLA DE 2010

Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja (coords.)

DIANA ALARCÓN

JUAN FRANCISCO MONTALBÁN

CELESTINO DEL ARENAL

FÉLIX PEÑA

ANNA AYUSO

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

CARLOS CLOSA

ANA SOJO

ROSA CONDE

XAVIER VIDAL-FOLCH

JUAN PABLO DE LAIGLESIA

EDUARDO ZEPEDA

TOMÁS MALLO

FEDERICO ZORZÁN



Reservados todos los derechos. De acuerdo a lo dispuesto en el art. 270 del Código Penal, podrán ser castigados con penas de multa y privación de libertad quienes sin la preceptiva autorización reproduzcan, plagien, distribuyan o comuniquen públicamente, en todo o en parte, una obra literaria, artística o científica, fijada en cualquier tipo de soporte.

© Fundación Carolina, 2011  
General Rodrigo, 6. Edificio Germania  
28003 Madrid  
[www.fundacioncarolina.es](http://www.fundacioncarolina.es)

En coedición con  
© Siglo XXI de España Editores, S. A., 2011  
Sector Foresta, 1  
28760 Tres Cantos (Madrid)  
Tel.: 918 061 996  
Fax: 918 044 028  
[www.sigloxxieditores.com](http://www.sigloxxieditores.com)

© De los autores, 2011

Diseño de la colección: Pedro Arjona  
Idea de la cubierta: Alfonso Gamó  
Imagen de cubierta: Sendín y Asociados

ISBN: 978-84-323-1487-2  
Depósito legal: M-20.678-2011  
Impreso en Lavel, S. A.  
Humanes (Madrid)

## ÍNDICE

PRÓLOGO, <i>Juan Pablo de Laiglesia</i> .....	VII
INTRODUCCIÓN, <i>Tomás Mallo y José Antonio Sanahuja</i> .....	XV
PALABRAS DE INAUGURACIÓN, <i>Rosa Conde</i> .....	XXIII
1. LA UNIÓN EUROPEA: UN ACTOR GLOBAL EN UN MUNDO EN CAMBIO, <i>Carlos Closa</i> .....	1
2. LATINOAMÉRICA Y EUROPA ANTE LA AGENDA GLOBAL, <i>Xavier Vidal-Folch</i> .....	27
3. LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL, <i>Federico Zorzán</i> .....	41
4. FOROS SOCIALES DE LA VI CUMBRE UE-ALC, <i>Tomás Mallo</i> .....	89
5. LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA MIRADA DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA, <i>Celestino del Arenal</i> .....	95
6. LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS: RETOS PENDIENTES TRAS LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA, <i>Juan Francisco Montalbán</i> .....	123

## ÍNDICE

7.	EL INTERREGIONALISMO Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN: BALANCE Y PERSPECTIVAS, <i>Félix Peña</i> .....	135
8.	LA DESIGUALDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA, <i>Diana Alarcón y Eduardo Zepeda</i> .....	157
9.	EL SENTIDO DE PERTENENCIA COMO PRISMA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA, <i>Ana Sojo</i> .....	191
10.	DESARROLLO Y POLÍTICAS DE AYUDA: ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA UE EN AMÉRICA LATINA, <i>José Antonio Sanahuja</i> .....	213
11.	LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UNA GESTIÓN GLOBAL COMPARTIDA DE LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE, <i>Anna Ayuso</i> .....	259
	RELACIÓN DE AUTORES .....	313
	GLOSARIO .....	321

# PRÓLOGO

JUAN PABLO DE LAIGLESIA

La presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 ha querido tener una marcada identidad iberoamericana. Ello no debe sorprender, pues América Latina es una dimensión natural de la política exterior española. Como señaló Fernando Morán en sus libros *Una política exterior para España* y *España en su sitio*, para España, América Latina y el Caribe (ALC) son algo más que una de las prioridades de la política exterior. No nos mueven sólo los intereses en nuestra relación con la región, sino una historia compartida y una cultura e identidad común. Con ese espíritu y naturalidad ha abordado España su ya tradicional tarea de insertar a América Latina y el Caribe en la agenda exterior europea desde nuestra entrada en la entonces Comunidad Económica Europea.

Durante el semestre de presidencia rotatoria del Consejo de la UE, el Gobierno de España se propuso darle un cambio cualitativo y un impulso sin vuelta atrás a las relaciones con ALC, en un momento complejo y de cambios rápidos e intensos tanto en la UE como en América Latina y el Caribe. En ese empeño, teníamos altas expectativas.

Si se atiende a los cambios en la UE, hay que destacar la puesta en marcha y desarrollo del Tratado de Lisboa y su nueva arquitectura institucional. Por ello, no ha sido ni una presidencia tradicional ni ha seguido lo que será el modelo de las nuevas. Hemos hecho ese paso difícil de transición.

También hay que mencionar que la UE está replanteando su agenda de prioridades en materia exterior, después de la fase de ampliación al Este que la ha hecho perder un poco de vista a América Latina y el Caribe.

En lo que respecta a América Latina, hay que constatar que es un continente en transición y ello afecta a varios aspectos. En el plano



económico, la región ha sorteado la crisis en mejor situación que en ocasiones anteriores, en parte gracias a las mejoras macroeconómicas de los últimos años, pero persiste una elevada desigualdad. Por primera vez en la historia, América Latina y el Caribe no han sido causantes, o factor agravante, de la crisis económica y financiera global que sufrimos. Por el contrario, se presentan como parte fundamental de la solución, con un crecimiento cercano al 6% en el año 2010, según las estimaciones de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL). En la medida en que significa una mayor convergencia, la crisis, más que alejarnos, nos ha acercado.

En el plano social, a la problemática de la desigualdad social, ya mencionada, hay que añadir los cambios que están generando los procesos de incorporación de nuevos sectores a la actividad política, en particular de los movimientos indígenas y de las mujeres.

En el plano político, aparecen nuevas fórmulas que oscilan entre el reformismo y las nuevas revoluciones democráticas –el «socialismo del siglo XXI», los procesos de conformación de un modelo de Estado plurinacional y otras formas de revolución ciudadana–, caracterizadas por liderazgos fuertes, grandes respaldos democráticos, la reactivación de debates político-ideológicos (como el que contrapone los derechos sociales y los individuales), el papel del Estado en la vida del país o el tratamiento de las minorías y las mayorías. También se observa la emergencia de nuevas organizaciones regionales, como UNASUR o el ALBA, que en este último caso integra a países que muestran mayor cohesión en política exterior que en los respectivos procesos internos de transformación. Todo ello supone una mayor heterogeneidad y diversidad. Es importante preguntarse cómo se gestiona esa diversidad y los enfoques con los que esa cuestión se plantea parecen ser diferentes entre la UE y la propia América Latina y el Caribe.

Éste es el contexto en el que llegamos al semestre de presidencia. Una presidencia que ha tratado, ante todo, de reubicar a América Latina y el Caribe en una posición lo más alta posible dentro de la agenda de prioridades de la UE, mediante cambios cualitativos e irreversibles en la pauta de relaciones entre ambas regiones. Para ello, se definieron una serie de objetivos más concretos que podrían ordenarse en cuatro niveles: global, subregional, bilateral y concerniente a las relaciones entre actores de la sociedad civil.

En el nivel global, en primer lugar, se pretende avanzar y madurar la relación, sin que ese paso tenga vuelta atrás, para que la UE y América Latina y el Caribe se conviertan en socios globales, cerrando la anterior etapa de diez años de relación meramente birregional.

En el nivel subregional se prendió cerrar o hacer avanzar sustancialmente los procesos de negociación de los acuerdos de asociación de la UE con distintas formaciones subregionales de América Latina y el Caribe. No olvidemos que un acuerdo de asociación se hace región a región; que posee una perspectiva integracionista y que no se reduce, en ningún caso, a un mero Tratado de Libre Comercio, al incluir tres elementos o pilares: el diálogo político, la cooperación y el acuerdo comercial en sí mismo. Además, todos ellos poseen la cláusula democrática, que permite la suspensión del acuerdo ante una violación grave de dichos derechos.

En el nivel bilateral se pretendió avanzar en las relaciones bilaterales de la UE con algunos países de la región, en particular con aquellos con los que un acuerdo interregional no era factible.

Finalmente, se pretendió incorporar a las sociedades civiles al proceso de relación entre ambas regiones.

Pese a que al inicio del semestre las perspectivas con respecto a estos objetivos no eran las más halagüeñas, el enorme caudal político invertido por España y el intenso trabajo diplomático realizado nos permiten exhibir una serie de logros que, cuando sean vistos con la perspectiva que da el tiempo, se considerarán como un punto de inflexión fundamental en la relación entre ambas regiones. Veámoslos con mayor detalle.

Los avances en el plano global de la relación se pusieron claramente de manifiesto en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe, tanto en la forma, como en el contenido, en los resultados y en cuanto a los mecanismos de seguimiento que fueron acordados. La declaración final es el documento que expresa con claridad el compromiso y la voluntad de ambas regiones de abordar la agenda global. Es un paso cualitativo y un verdadero punto de inflexión en las relaciones, ya que redefine la relación entre las dos regiones, que de esa manera se constituyen como socios globales, superando la fase anterior de relaciones estrictamente birregionales. Se divide en tres partes: la referida al ámbito global –que se aborda de una manera mucho más

enfocada, ya que, por primera vez, una Cumbre ha centrado sus debates en sólo dos temas de dicha agenda: la crisis económica y el cambio climático—; la que aborda la innovación y el conocimiento; y la que se dedica a temas más específicos<sup>1</sup>.

Por un lado, los jefes y jefas de Estado y de Gobierno, en un formato restringido, debatieron acerca de las vías de salida de la crisis, de la necesidad de diseñar una nueva arquitectura financiera internacional con una mayor capacidad para la regulación efectiva de los mercados. Una tarea infructuosa hasta ahora en el G-20 y que causa no poca insatisfacción. La aprobación por parte de la UE de una tasa a los bancos es, en este contexto, un paso en la buena dirección.

También figuraba el cambio climático en la agenda de la Cumbre. Si bien se explicitaron las posiciones diferenciadas entre ambas regiones, también se puso de manifiesto la absoluta necesidad de asegurar que la próxima cumbre internacional sobre cambio climático no puede acabar como la de Copenhague, y se acordó preparar adecuadamente la Cumbre de Cancún sobre Cambio Climático, prevista para diciembre de 2010, apostando por la concertación birregional.

La declaración se vio acompañada de un Plan de Acción, que es una innovación en sí mismo. Puede ser considerado uno de los elementos con mayor proyección para el futuro en la relación birregional, porque crea un mecanismo por el que se establecen seis áreas para las que se prevé financiación. Para cada área se establecen unos objetivos a dos años, así como un programa de trabajo que explicita los resultados esperados. De este modo el monitoreo y seguimiento al que se someterá será mucho más ágil y sencillo, constituyendo el cometido de los correspondientes grupos de trabajo.

En la Cumbre también fue anunciada por parte de la UE la creación de un nuevo instrumento de financiación, el Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL) (*Latin American Investment Facility* o LAIF por sus siglas en inglés)<sup>2</sup>, que, al modo de los mecanismos que financian la política de vecindad de la UE, destinará 125 millones de euros en concepto de capital-semilla para infraestructuras en América

---

<sup>1</sup> Véase el capítulo de Federico Zorzán en este volumen.

<sup>2</sup> Véase el capítulo de José A. Sanahuja, en este volumen, para una descripción más amplia de este instrumento.

Latina y el Caribe, con cargo al presupuesto comunitario 2009-2013, y que estimamos que pueda llegar a movilizar hasta 3.000 millones de euros. Ya se han aprobado tres proyectos para 2010, centrados en temas energéticos en Centroamérica.

En el plano subregional se produjeron importantes avances. En relación con Centroamérica, a pesar del efecto distorsionador que el golpe de Estado hondureño tuvo sobre el proceso negociador del acuerdo de asociación, se consiguió llegar a la cumbre de Madrid con las negociaciones concluidas. Hay que recordar que se trata del primer acuerdo de la UE con otra agrupación subregional.

Con la Comunidad Andina de Naciones (CAN), ya antes de la Cumbre se había optado por la fórmula del «acuerdo multipartes», lo que permitía salvar las discrepancias internas de la CAN respecto a la firma de un acuerdo de asociación «región a región», que por esa causa no era factible. En ese marco, en la Cumbre de Madrid se firmaron los acuerdos comerciales con Colombia y Perú. Ecuador, unas semanas antes de la Cumbre, comunicó su voluntad de reactivar sus conversaciones con la UE y la propia Bolivia ha mostrado su interés en ser «observadora» en el proceso ecuatoriano, por lo que no es descabellado esperar que, en algún momento, sea anunciada por parte de ese país la reactivación de las negociaciones. La firma de ambos acuerdos ha producido un verdadero «efecto dominó» y pareciera que los dos países que habían expresado discrepancias no quieren quedar aislados de ese proceso.

Las relaciones con otras subregiones también reflejan progresos sustanciales. Con MERCOSUR, tras diez años de frustraciones –las negociaciones comerciales estaban bloqueadas desde 2004–, conseguimos que se relanzaran las negociaciones, con razonables perspectivas de conclusión en el corto plazo. Con el Caribe hemos activado el diálogo político, lo que, junto a la firma de su Acuerdo de Parteenariado Económico (EPA, por sus siglas en inglés), abre una etapa de relación inédita hasta ahora y necesaria en un contexto con retos tan complejos como la reconstrucción de Haití.

En cuanto a las relaciones bilaterales, hay que reseñar avances concretos en los casos de México, Chile y Cuba. Con el primero de esos países, las reuniones bilaterales realizadas en vísperas de la Cumbre en Santillana y Comillas, en el marco de la «Asociación Estratégica» ya

establecida, han permitido que se dé un paso adelante con la firma del primer Plan de Acción UE-México, que traza el marco futuro de la relación entre ambas partes.

Con Chile, pese al cambio de contexto que generó el grave terremoto de principios de 2010, se firmó el «Acuerdo para el Desarrollo y la Innovación».

Cuba no podía quedar fuera de nuestro esfuerzo por mejorar la relación entre la UE y América Latina y el Caribe. No obstante, conscientes de la dificultad que entrañaría el proceso, el cambio de la Posición Común, vigente desde 1996, nunca figuró como una de nuestras prioridades para el semestre de presidencia. Nuestro objetivo era elevar las expectativas de la relación. Para ello, se pretendió abrir un periodo de reflexión sobre si la Posición Común era y es el instrumento que sirve mejor a los objetivos que perseguimos, ligados a la promoción de la democracia, el respeto de los derechos humanos y el avance del pluralismo y las libertades, una vez constatados los nulos resultados que ha obtenido en relación a todo ello en sus más de 14 años de vida, y una vez comprobado que en ese tiempo todos los demás actores ya han variado sus respectivas posiciones: los países de América Latina y el Caribe; Estados Unidos; los países europeos individualmente; la Comisión; la Organización de Estados Americanos (OEA); así como la propia Cuba. Una vez terminado nuestro semestre de presidencia, es grato constatar esos movimientos en Cuba, fruto de un diálogo entre cubanos que está permitiendo la excarcelación de presos y su voluntaria venida a España.

En cuanto a las relaciones entre actores de la sociedad civil, el Gobierno de España dio cobertura e impulso a la celebración de más de diez foros de la sociedad civil, que celebraron reuniones sectoriales –jóvenes, *think tanks*, empresarios, sindicatos, ONG, sociedad civil organizada, autoridades locales...–, en las cuales tuvieron la oportunidad de trasladar sus conclusiones a la reunión de Directores Políticos, inaugurando un formato de diálogo directo con la Cumbre inédito hasta ahora<sup>3</sup>.

También hay que resaltar que la Cumbre de Madrid ha sido el escenario que ha visto nacer la Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe (EUROLAC), como «paraguas» institucionaliza-

---

<sup>3</sup> Véase el capítulo de Tomás Mallo en este volumen.

do que albergará y acogerá los debates de las sociedades civiles de ambas regiones para avanzar en su conocimiento mutuo y dar homogeneidad y continuidad a dicho diálogo.

Como conclusión de todo lo expuesto hasta ahora, cabe afirmar que hemos abierto una nueva etapa en la relación. Esta afirmación se basa en los siguientes hechos: primero, existe un nuevo enfoque global, que supera el estrictamente birregional. Segundo, una vez terminado el ciclo de las negociaciones de los Acuerdos respectivos, empieza un nuevo modelo de asociación entre la UE y las distintas subregiones. Tercero, hemos puesto al día las relaciones bilaterales, e incluimos en este punto la reflexión sobre la conveniencia de superar la posición común con Cuba. Cuarto, hay una mayor implicación de la sociedad civil en el proceso. Lógicamente, ello requerirá una «puesta al día» de la estrategia de la UE, lo que se logrará a través de una nueva Comunicación de la Comisión Europea<sup>4</sup>.

¿Qué retos nos quedan por delante? En primer lugar, la propia puesta en ejecución de los acuerdos de asociación ya firmados –y, en el caso del Acuerdo UE-MERCOSUR, la culminación exitosa de las negociaciones–, al igual que del Plan de Trabajo acordado en la Cumbre. Los acuerdos necesitan de su correspondiente ratificación, lo cual puede entrañar alguna dificultad. En cualquier caso, somos ambiciosos y lo asumimos como un reto.

En segundo lugar, en una perspectiva más amplia y estratégica, es necesario abordar la gestión de la diversidad en América Latina y el Caribe, con su participación en distintas instancias globales, como el Grupo de Río o la propia Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe (CELAC). Es una tarea que plantea aún algunos interrogantes. Existen distintos puntos de vista acerca de algunos asuntos en el seno de la propia UE, lo que puede llegar a ser un desestímulo para la relación. A ello también podría contribuir la tendencia a la bilateralización de la relación.

En tercer lugar, la construcción del triángulo atlántico, con la UE, América Latina y el Caribe, y América del Norte. Para ello, hay que ase-

---

<sup>4</sup> En la actualidad, la política de la UE hacia América Latina y el Caribe es la que se contiene en la Comunicación de la Comisión de 30 de septiembre de 2009 *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, COM(2009) 495 final [N. del Ed.].

gurar que la relación birregional, como componente esencial de ese triángulo, funciona adecuadamente.

Son retos difíciles, pero no cabe duda de que los importantes resultados del semestre de presidencia española de la UE nos sitúan en la dirección correcta y más cerca de poder alcanzarlos.

## INTRODUCCIÓN

TOMÁS MALLO Y JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

La presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 ha tenido un marcado carácter iberoamericano y quizás la principal muestra de ello ha sido la celebración de la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe en Madrid, en mayo de 2010.

Esta reunión podría ser considerada, a primera vista, como un hito más de las cumbres bienales que se iniciaron en 1999 en Río de Janeiro, y de la «Asociación Estratégica birregional» a las que estas reuniones dan impulso político. La Cumbre de Madrid, sin embargo, no debe ser considerada «una cumbre más». En primer lugar, por haberse celebrado en la última presidencia semestral de la UE con las reglas anteriores al Tratado de Lisboa, que redimensiona el papel de la presidencia y crea una nueva arquitectura institucional para las relaciones exteriores de la Unión; en segundo lugar, por sus importantes resultados, en especial en lo referido a la firma de nuevos acuerdos de asociación; en tercer lugar, porque esos resultados, más allá de su importancia intrínseca, también suponen el cierre de un largo ciclo político en las relaciones de la UE y América Latina y el Caribe.

En retrospectiva, los avances logrados en el semestre de presidencia española de la UE y en la Cumbre de Madrid –en particular, la firma de nuevos «Acuerdos de Asociación», o el relanzamiento de las negociaciones de los que siguen pendientes– suponen que se han alcanzado o están próximos a lograrse los objetivos trazados a mediados de la década de los noventa, con lo que se concluye la estrategia trazada por las instituciones comunitarias entre 1994 y 1995. Esa estrategia, con algunos ajustes y redefiniciones, ha permanecido vigente en sus componentes básicos hasta esa Cumbre. De naturaleza inte-



rregional, ha pretendido lograr una «asociación estratégica» basada en el diálogo político, en aras de la consolidación democrática, y promover la integración regional y el desarrollo a través de una «red» de acuerdos de asociación que habrían de firmarse con todos los países y grupos subregionales, adaptándose al «mapa» del regionalismo latinoamericano, tal como se gestó a principios de los años noventa.

Desde su lanzamiento a mediados de los noventa, esa estrategia interregionalista ha enfrentado obstáculos y dificultades, en particular en lo referido a las relaciones entre la UE y MERCOSUR, que constituyen uno de sus principales elementos. En América Latina, cabe mencionar el estancamiento y crisis de algunos grupos de integración, el nuevo ciclo político que emerge a mediados del decenio de 2000 en América Latina y los cambios en las visiones de la integración y los agrupamientos subregionales que se inician en ese periodo. En la UE, habría incidido negativamente la ampliación al este, o la reforma de los Tratados, que habrían llevado a una menor atención hacia América Latina. También habría incidido negativamente el lanzamiento de las negociaciones comerciales multilaterales de la OMC.

Ante esas dificultades, los análisis de las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe han estado a menudo dominados por el pesimismo y el desaliento. Una América Latina fracturada y una Unión Europea (UE) políticamente exhausta, se ha afirmado, no serían los mimbres adecuados para avanzar en las relaciones birregionales. La crisis de los proyectos de integración en América Latina, interpretada a menudo como crisis terminal, y la irrelevancia de la región para una UE más preocupada por su propia reforma y las prioridades de política exterior de la vecindad tampoco ayudaban a mantener el interés mutuo. En consecuencia, no cabría esperar gran cosa ni de esas relaciones en su conjunto, ni de la Cumbre de Madrid, aparte de una nueva dosis de retórica y de los acostumbrados gestos mediáticos que alienta la «diplomacia de Cumbres», y ésta no sería sino una prueba más del fracaso de la estrategia que la UE venía aplicando en sus relaciones con América Latina. En consecuencia, la estrategia de la UE se ha enfrentado al cuestionamiento de numerosos actores y analistas, que han reclamado que fuera abandonada y que se sustituyera por una estrategia de matriz eminentemente bilateralista, más selectiva, que permitiera sortear la crisis de los grupos de integración

y las divisiones políticas que en ese periodo han surgido en América Latina.

Pese a esos cuestionamientos, los resultados alcanzados en el semestre de presidencia española de la Unión y en la Cumbre de Madrid parecen haber desmentido, al menos en parte, estos pronósticos. Esa Cumbre parece mostrar que la opción bilateralista sería el complemento, y no la alternativa, a la estrategia interregionalista, que seguiría vigente. De hecho, con los acuerdos de la Cumbre de Madrid la visión interregionalista estaría próxima a materializarse y, de culminar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR, la «asociación estratégica» estará anclada en una amplia red de acuerdos de asociación y áreas de libre comercio, sean éstas de carácter bilateral o interregional.

Sin embargo, los resultados de la Cumbre no debieran ser motivo de complacencia. El contexto internacional y regional, tanto en la UE como en América Latina, ha variado significativamente desde entonces y, con ello, las exigencias que enfrenta la relación birregional son ya otras. Sería erróneo considerar irrelevantes, o desfasados, los objetivos que, en aplicación de esa estrategia, se han logrado alcanzar, pero también lo sería ignorar las nuevas exigencias que se plantean para las relaciones birregionales ante un mundo en transformación. Una vez resueltas las negociaciones UE-MERCOSUR, tanto si culminan con éxito, como si fracasan, quizás definitivamente, los objetivos de la estrategia comunitaria de 1994-1995 se habrán materializado y con ello se cierra todo un ciclo político en las relaciones UE-América Latina. Ciertamente es necesario poner en práctica los acuerdos de asociación y desarrollar las políticas que éstos exigen, y que todo ello sitúa a las relaciones birregionales en un nivel cualitativamente distinto al de años anteriores. Sin embargo, como objetivo estratégico de la relación, los acuerdos de asociación han quedado ya amortizados y la estrategia interregional trazada hasta ahora vigente ya no daría más de sí. Se abriría, por lo tanto, un periodo de redefinición –o, quizás, de indefinición– de los objetivos, formatos y medios de las relaciones entre ambas regiones.

Con estos elementos de reflexión y debate se convocó en julio de 2010 el curso de verano «La presidencia española de la UE y las relaciones con América Latina y el Caribe: balance y perspectivas», orga-

nizado por la Fundación Carolina y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP). El curso se realizó en Santander, en la sede de la Universidad del Palacio de la Magdalena, una vez finalizado el semestre de la presidencia española de la UE. Su principal objetivo fue realizar un balance de dicha presidencia, tanto de los avances logrados como de los obstáculos que pueden haber aparecido en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y el Caribe, atendiendo a sus principales dimensiones: el diálogo político de ambas regiones, en tanto actores globales; las relaciones económicas y, en particular, los acuerdos de asociación; y la cooperación al desarrollo. También se examinaron dimensiones concretas de las relaciones que han ido adquiriendo mayor relevancia en la agenda birregional, como las migraciones, la lucha contra la pobreza y la cohesión social, o las políticas de cooperación. Para ello se reunió a un destacado grupo de especialistas de ambas regiones, tratando, además, de combinar aportaciones académicas y de personas que, desde la diplomacia o el trabajo en organismos internacionales, participan directamente del diálogo político y la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe, y por ello profundos conocedores del mismo desde la práctica y sus vicisitudes concretas.

Con este volumen se pretende dar a conocer a un público más amplio las ponencias e intervenciones presentadas en el curso, dado su interés académico y político. Se han incluido, en primer lugar, la intervención inaugural del entonces secretario de Estado para Iberoamérica, embajador Juan Pablo de Laiglesia, y las palabras de apertura del curso de la directora de la Fundación Carolina, Rosa Conde. El secretario de Estado presenta en el prólogo los objetivos que España se planteó en el semestre de presidencia de la UE y hace un balance de los avances registrados desde la perspectiva del Gobierno. Por su parte, Rosa Conde pone de relieve las motivaciones y objetivos del curso, dentro de las actuaciones que la Fundación Carolina ha venido desarrollando para promover el estudio y reflexión sobre las relaciones entre España, la UE y América Latina y el Caribe.

Conforme a la estructura del curso, las ponencias aquí incluidas examinan, por este orden, el papel de la UE como actor global; las relaciones entre la UE y América Latina y, en ese marco general, el papel de la presidencia española y los resultados de ésta; así como

los desafíos que plantean algunas dimensiones de la relación, en particular las referidas al regionalismo, el desarrollo y la lucha contra la pobreza, la cohesión social, las políticas de cooperación al desarrollo y las migraciones.

Con el fin de enmarcar adecuadamente las relaciones entre la UE y América Latina, Carlos Closa, investigador del Consejo Superior de Investigaciones Científicas (CSIC), analiza en primer lugar el papel de la UE como actor global. Tras un breve examen de la naturaleza y los medios de la UE como actor internacional, que el Tratado de Lisboa ha modificado substancialmente, este capítulo se pregunta por las causas de la aparente irrelevancia o debilidad de la Unión en la escena internacional, y el deterioro de su papel como «actor normativo» basado en valores. Por su parte, Xavier Vidal-Folch, periodista del diario *El País*, sitúa las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe en perspectiva histórica y en el marco más amplio de la construcción europea.

En su capítulo, Federico Zorzán, funcionario del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), describe detalladamente la compleja arquitectura política e institucional del diálogo político, tanto en el plano regional, como en los planos subregionales y bilaterales, pasando revista tanto a los foros intergubernamentales, como a las instancias de altos funcionarios, interparlamentarias y de la sociedad civil. Ese análisis desvela que, más allá de las cumbres birregionales, las relaciones entre la UE y América Latina comprenden un tupido entramado de interacciones y foros de diálogo, con un elevado nivel de formalización e institucionalización.

A continuación, el capítulo de Tomás Mallo, responsable del Programa de América Latina de la Fundación Carolina, examina las instancias y foros de diálogo de las organizaciones de la sociedad civil, que constituyen uno de los vectores más dinámicos de la relación birregional. Esos foros abarcan tanto a las ONG como a la sociedad civil organizada, a través de la participación del Comité Económico y Social Europeo (CESE) y sus contrapartes latinoamericanas, que se caracterizan por un desigual grado de institucionalización.

Celestino del Arenal, catedrático de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense de Madrid, contempla las relaciones entre la UE y América Latina desde el prisma de la política exterior es-

pañola y el proceso de conformación de la Comunidad Iberoamericana. En su capítulo, el profesor del Arenal destaca la importancia decisiva que ha tenido España en la definición de la política latinoamericana de la UE, al igual que la manera en la que ésta, en un interesante caso de «europeización» de políticas, ha ido moldeando la propia política iberoamericana de España. Más allá de los visibles éxitos logrados durante la presidencia española de la UE, ello comporta, sin embargo, crecientes tensiones y dilemas entre la dimensión europea e iberoamericana de la política exterior española, que tendrán que ser abordados para asegurar la consistencia y efectividad de dicha política.

Las perspectivas y desafíos futuros que para la diplomacia española plantean las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe son abordadas en el siguiente capítulo por el embajador Juan Francisco Montalbán. Se destacan, en particular, diez cuestiones clave que definirán el lugar de América Latina y el Caribe en la PESC, como la racionalidad y formato del diálogo birregional y con las distintas subregiones y países; el papel y el liderazgo de Brasil; o la voluntad de cooperar sobre cuestiones conflictivas, como las drogas ilícitas y las migraciones.

Félix Peña, profesor de la Universidad Nacional Tres de Febrero (UNTREF) de Argentina, y analista de la Fundación Standard Bank, se pregunta por la racionalidad del interregionalismo ante los desafíos de la globalización y la construcción de gobernanza en el sistema internacional. Más en concreto, el profesor Peña analiza la funcionalidad del sistema de cumbres y los procesos de negociación de acuerdos de asociación, en particular el que vincula a la UE y MERCOSUR. Peña reflexiona, finalmente, sobre «el día después» del Acuerdo y las agendas que pueden plantearse.

Los capítulos restantes se centran en algunas de las dimensiones sociales y de desarrollo de la cooperación y el diálogo birregional. Diana Alarcón y Eduardo Zepeda, economistas del Programa de las Naciones Unidas del Desarrollo (PNUD), examinan la situación y tendencias de la región en cuanto a la consecución de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM), prestando atención al impacto de la crisis económica global en esas tendencias. Desde la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL), Ana Sojo revisa el concepto de cohesión

social –tan importante en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe– desde la perspectiva del sentido de pertenencia, que se ha configurado como un elemento distintivo de este concepto desde una lectura latinoamericana del mismo. Sojo examina la relación, no lineal, entre las percepciones subjetivas y la situación económica, y cómo las identidades y sentido de pertenencia se ven afectados por la compleja dinámica entre lo local y lo global.

El siguiente capítulo, elaborado por José Antonio Sanahuja, examina los cambios que se han producido en la política de desarrollo de la UE, en respuesta a una agenda internacional centrada en los ODM y en la mejora de la eficacia de la ayuda. A partir de las características de los países de renta media de la región, se revisa el marco estratégico y las políticas e instrumentos de cooperación que la UE ha desplegado en sus relaciones con América Latina, en las que se observan distintos problemas que afectan a la coherencia de políticas. Este capítulo se cierra con una serie de propuestas para mejorar la efectividad y asegurar la relevancia de la cooperación de la UE hacia la región.

El volumen se cierra con la contribución de Anna Ayuso, investigadora del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB). Aunque el hecho migratorio siempre ha estado presente en las relaciones entre la UE y América Latina y el Caribe, su incorporación al diálogo político y la cooperación birregional ha sido tardía y ha estado cargada de controversias suscitadas, en parte, por las decisiones adoptadas en la UE en su proceso de conformación de una política común de migración y asilo. Este capítulo se centra en estas cuestiones y en particular en el análisis del diálogo estructurado sobre migraciones, institucionalizado en 2009, al igual que en la incorporación de las migraciones dentro de los ejes prioritarios del Plan de Acción aprobado en la cumbre birregional celebrada en Madrid en mayo de 2010.

Más allá de su contenido concreto, los capítulos incluidos en este volumen pretenden guiar la reflexión y el debate sobre los objetivos y retos comunes a los que ambas regiones han de responder en un mundo caracterizado por profundas transformaciones. De ahí la necesidad de que la UE, al tiempo que mantiene el importante acervo acumulado en la relación birregional, defina y articule una nueva es-

trategia, adaptada a las nuevas realidades, intereses y retos que plantean las relaciones entre ambas regiones, para evitar que se mantengan por cauces rutinarios o «en piloto automático».

De cara al futuro, la evolución de las relaciones birregionales será juzgada a la luz de los retos del presente, más que de las metas definidas en la década anterior. Retos, por ejemplo, como el que plantea el surgimiento de nuevos actores en juego, como Asia y en particular China; el que supone redefinir el compromiso democrático a la luz de los problemas de equidad y de ciudadanía social, aún insatisfechos. O bien, de manera inmediata, hacer frente a la crisis económica y a otros problemas globales, sea el cambio climático o las amenazas transnacionales de la seguridad, a través de una cooperación internacional más intensa. Afrontar estos retos no es una opción: es un imperativo, que ambas regiones no pueden eludir, y ello requiere ir más allá de la agenda actual para conformar, en palabras de las instituciones europeas (Comisión Europea, 2009), «una asociación de actores globales» capaz de «mejorar la gobernanza de la globalización». A este objetivo pretenden contribuir las reflexiones publicadas en este libro, así como el curso que les ha dado origen.

Finalmente, los coordinadores desean expresar su agradecimiento a todas aquellas personas e instituciones que lo han hecho posible: a los autores/as que, con un gran esfuerzo, han remitido sus ponencias. A Rosa Conde, directora de la Fundación Carolina. Al personal del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI), que ha intervenido en todo el proceso bajo la dirección de Marisa Revilla. Así como a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo, dentro de cuya programación se convocó el curso, y al conjunto del alumnado que participó, con gran interés y dedicación, en su desarrollo en el aula.

Madrid, marzo de 2011

## PALABRAS DE INAUGURACIÓN

ROSA CONDE

Lo primero de todo es daros la bienvenida y agradeceros vuestra presencia en este curso, «La presidencia española de la Unión Europea y las relaciones con América Latina y Caribe: Balance y perspectivas», que se desarrollará a lo largo de esta semana en el marco de los Cursos de Verano de la Universidad Internacional Menéndez Pelayo.

Quiero, además, expresar mi especial agradecimiento a la vicepresidenta del Gobierno de Cantabria, Dolores Gorostiaga; a la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y a su rector, Salvador Ordóñez; al director del Curso, José Antonio Sanahuja; y a todos los ponentes por estar aquí, en algunos casos, superando enormes distancias. Su aportación será decisiva para la ampliación de conocimientos sobre asuntos prioritarios en la agenda eurolatinoamericana.

Permitidme que presente brevemente la Fundación Carolina, institución que tengo el honor de dirigir. Esta Fundación se constituyó en octubre de 2000 como una institución público-privada dedicada a la promoción de las relaciones culturales y la cooperación en materia educativa y científica entre España y los demás países de la Comunidad Iberoamericana de Naciones. A partir de 2004 iniciamos un nuevo camino. Desde entonces buscamos que la Fundación desempeñe un papel cada vez más relevante en la promoción y el debate de ideas sobre los retos que la globalización presenta a la lucha contra la pobreza y el desarrollo internacional; un papel más proactivo y puntero en las relaciones entre España y América Latina.

La educación y la formación están en el corazón de nuestra labor diaria y son nuestra seña de identidad: cada año la Fundación Carolina gestiona más de 1.600 becas para que estudiantes latinoamericanos completen su formación realizando estudios de postgrado en España.



Además, a través de nuestro Programa Internacional de Visitantes (PIV), ofrecemos la posibilidad de que personas relevantes y con proyección de futuro en sus respectivos países visiten España y tengan ocasión de entrar en contacto con responsables españoles de su mismo campo profesional, a la vez que conocen la realidad española de forma directa.

Nuestro Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CeALCI) canaliza las actividades de investigación y, como tal, promueve y anima el debate en torno a los temas y las líneas de actuación fijados en el Plan Estratégico 2008-2010 de la Fundación. Estas líneas de actuación reflejan las prioridades de la política exterior y de cooperación de España hacia América Latina y hacia los países en desarrollo.

Por todo ello, las actividades de formación, como la que hoy nos reúne, revisten para nosotros una importancia singular.

Es para mí una gran satisfacción que este año asistamos a la quinta edición de la fructífera colaboración entre la Universidad Internacional Menéndez Pelayo y la Fundación Carolina. Con esta colaboración hemos hecho un gran recorrido temático y geográfico por áreas de interés común. Desde la revisión de *la nueva agenda de reformas políticas para América Latina* en el año 2005, al análisis de *la agenda de democracia y buen gobierno para África Subsahariana* de 2006; de *la responsabilidad social de las empresas y las experiencias latinoamericanas*, a *la comunicación y el desarrollo* (2007); del análisis de *las nuevas dimensiones en las políticas de desarrollo: el reto de la coherencia* (2008), al *cambio climático y la lucha contra la pobreza* (2009).

Esta colaboración tiene frutos duraderos porque, prácticamente en todos los casos, las ponencias e intervenciones que se han presentado en el marco de estos cursos se han recogido posteriormente en libros de nuestra colección con Siglo XXI. Y este año no será una excepción, puesto que es nuestra intención publicar los trabajos lo antes posible.

Para esta edición de los cursos de verano de la Menéndez Pelayo, hemos elegido el tema *La presidencia española de la Unión Europea y las relaciones con América Latina y Caribe: balance y perspectivas*. Sin duda, 2010 es un año muy oportuno para organizar un curso sobre este tema, dado que la Presidencia rotatoria española del Consejo

de la Unión Europea, desarrollada a lo largo del primer semestre del año, y, en el marco de la misma, la celebración de la VI Cumbre Unión Europea-América Latina y Caribe (UE-ALC) en Madrid el día 18 de mayo propician el trabajo sobre las relaciones eurolatinoamericanas y, de forma especial, la realización de un balance objetivo de lo que para América Latina y el Caribe han supuesto dicha Presidencia y dicha Cumbre.

Desde la Fundación Carolina queremos, de este modo, consolidar una línea de trabajo que se ha venido desarrollando en nuestro Centro de Estudios de forma continua, como demuestra la organización de varios seminarios previos a las dos cumbres eurolatinoamericanas anteriores, las de Viena y Lima, y cuyos resultados dieron lugar, en el primer caso, a una publicación titulada «¿Sirve el diálogo político entre la Unión Europea y América Latina?» y, en el segundo, a un documento titulado «Hacia la Cumbre de Lima».

Y este año 2010 ha sido aún más intenso, pues en el marco de la presidencia española, la Fundación Carolina y la Secretaría de Estado para Iberoamérica del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC) organizaron en Madrid, a mediados de abril, el Foro Euro-latinoamericano de Centros de Análisis, en el que participaron más de 60 analistas de ambos lados del Atlántico, con el objetivo de realizar un balance de la asociación estratégica entre ambas regiones, de profundizar en los desafíos globales y de realizar una serie de recomendaciones a la VI Cumbre UE-ALC, que se celebraría el día 18 de mayo. Todo ello se recoge en el libro titulado *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis: Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, y dichas recomendaciones, junto a las de otros foros sociales, fueron expuestas por miembros de la Fundación, unos días antes de la Cumbre, a representantes de la Comisión Europea, del Gobierno español y de los Gobiernos mexicano, peruano y austriaco, en representación de los países organizadores de las cumbres anteriores.

En este curso asumimos, por tanto, el compromiso de seguir trabajando en el estudio de las relaciones eurolatinoamericanas, que en el futuro podría concretarse ya en la organización en 2011 de un seminario en Chile, puesto que es el país anfitrión de la VII Cumbre UE-ALC en 2012, así como en la organización, unos meses antes de la Cumbre, del II Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis.

Tenemos el privilegio de contar con la dirección académica de José Antonio Sanahuja, profesor titular de Relaciones Internacionales de la Universidad Complutense y director del Departamento de Desarrollo y Cooperación del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), al igual que con especialistas muy relevantes en los distintos temas que se abordan, que no citaré ahora para no perder tiempo, pero a los que agradezco su participación, que será muy cualificada, y el esfuerzo realizado.

De la misma forma, la participación de representantes institucionales del Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación (MAEC), como el embajador Juan F. Montalbán, Federico Zorzán y Juan Pablo de Laiglesia, hasta hace unos días secretario de Estado para Iberoamérica y ahora secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica, incorporarán no sólo rigor, sino también el pragmatismo de quien se enfrenta a la toma de decisiones.

Si bien es prácticamente imposible recorrer todos los ángulos de un problema tan complejo en cinco días, desde la Fundación Carolina hemos querido que este curso aborde las dimensiones más importantes de las relaciones eurolatinoamericanas; temas como las posibilidades de la asociación birregional en la agenda global y en la política exterior española, el balance de la VI Cumbre UE-ALC, los Acuerdos de Asociación y la integración regional, la cooperación al desarrollo o las migraciones entre ambas regiones.

Desde la Fundación Carolina esperamos que este curso contribuya a la reflexión y la formación en estos temas.

Os deseo unas jornadas intensas y ricas y espero que las discusiones que tengan lugar durante esta semana nos permitan aportar elementos para la necesaria revisión y reformulación de la política exterior española hacia América Latina.

# 1. LA UNIÓN EUROPEA: UN ACTOR GLOBAL EN UN MUNDO EN CAMBIO

CARLOS CLOSA

## INTRODUCCIÓN

El balance del papel global de la UE en la primera década del siglo *xxi* es preocupante si se atiende a algunos indicios restringidos sólo a 2010. En diciembre de 2009, la UE se vio marginada totalmente en la Cumbre sobre el Cambio Climático de Copenhague (donde el acuerdo surgió de una cumbre entre Estados Unidos, China, Brasil, India y Sudáfrica), a pesar de presumir de su liderazgo en la materia. Dentro del G-20, la UE, y los europeos en general, han estado tratando de contener su pérdida progresiva de importancia y, en éste como en otros foros, la falta de valoración de su papel por parte de otros actores ha sido constante e indisimulada. Las relaciones bilaterales han tenido también indicios de pérdida de centralidad: la administración Obama, a la que se presumía más cercana a la sensibilidad europea, no dudó en cancelar la cumbre bilateral Estados Unidos-UE que debía celebrarse en la presidencia rotatoria española. Rusia ha rechazado sistemáticamente la firma de la Carta Europea de la Energía, que es un instrumento clave para garantizar la no interrupción del suministro energético al continente. La UE ha tenido un impacto muy reducido para reconducir el papel de China en el comercio mundial e influir en una eventual revaluación del renminbi, y las autoridades chinas se sienten molestas porque la UE no está dispuesta a otorgarle a China la consideración de economía de mercado; por el creciente número de disputas comerciales y, por supuesto, por las críticas al tratamiento chino de los derechos humanos, reverdecidas por el otorgamiento del premio Nobel al disidente chino Liu Xiabo. E incluso en su propio vecindario próximo, la falta de liderazgo y *leverage* europeo es paten-

te por la suspensión de la Cumbre de la Unión por el Mediterráneo. Si la efectividad de la acción se mide por la capacidad de influir en el comportamiento de otros actores, entonces habría que concluir que la UE no sólo no influye, sino que las grandes potencias y las emergentes tratan las pretensiones europeas con una actitud rayana en el desprecio (Garton Ash, 2010).

La UE nunca ha sido un actor *político* global y gran parte de la teorización en los últimos 40 años se ha referido precisamente a esta paradoja: un gigante económico (y en otros terrenos), pero un enano político. En la actualidad, la UE ha mejorado levemente sus capacidades en alguno de los ámbitos en los que tenía carencias, pero el mundo ha cambiado a una velocidad muy superior a la capacidad de adaptación de la propia Unión. Lo que ha cambiado de manera esencial es que otros poderes estatales han emergido en la escena mundial y, sin contar necesariamente con mayor peso objetivo que la UE en la mayoría de los terrenos, se ven, sin embargo, beneficiados comparativamente por la posibilidad de desarrollar estrategias estatales coherentes y puestas al servicio del interés nacional. Frente a ellos, la UE no ha pasado de una fase confederal en su política y relaciones exteriores y, más aún, en algunos casos existen estrategias de algunos de sus Estados miembros contradictorias con los propios objetivos de la UE. En segundo lugar, la UE, por su estructura y mecanismos internos de toma de decisiones y por propia convicción, difícilmente puede desarrollar una política exterior que sea meramente reflejo de sus hipotéticos intereses objetivos y, más bien, se debe a los principios en los que se basa. Esto puede percibirse como una fortaleza o una debilidad, pero es difícilmente prescindible. En lo que sigue, este trabajo revisa en primer lugar la posición de la UE como actor global en diferentes ámbitos (1) y, a continuación, su papel en las instituciones y mecanismos de gobernanza global (2).

## I. LA UE COMO ACTOR GLOBAL

Un actor es global si tiene capacidad para actuar en todas las áreas geográficas del globo y en la totalidad de los ámbitos posibles. Ello supone la capacidad de movilizar recursos de todo tipo e implica un

coste derivado de ello. Algunos autores (Glencross, 2010) han sugerido que la UE debería abandonar estas pretensiones y concentrarse (geográficamente) y especializarse (sectorialmente). Este planteamiento cartesiano puede parecer atractivo desde un punto de vista meramente analítico, pero es *irrealizable*, teniendo en cuenta la fuente de las demandas para la política exterior de la UE. La agenda de la Unión se nutre de las demandas de sus Estados miembros y, adicionalmente, de las de aquellas instituciones con capacidad para desarrollar una agenda propia (como puede ocurrir con el Parlamento Europeo en el caso de los derechos humanos). La combinación de ambas genera una agenda de escala y ambición global difícilmente renunciable. Mientras que esto puede llevar a la sobrecarga, proponer alternatively una estrategia de especialización es irreal. Por otra parte, las prioridades pueden divergir según quién haga el diagnóstico; por ejemplo, mientras Alain Touraine argumenta que lo más urgente es escoger un plan de acción común con los países del mundo islámico que no sean árabes (Touraine, 2010), Glencross (2010) propone centrarse en inmigración, energía y un pacto de defensa mutua europea.

La agenda internacional que debe atender la UE es, hoy por hoy, amplísima, ya que, junto a los temas clásicos (relaciones económicas y comerciales y seguridad militar), se han añadido otros como el medio ambiente, la criminalidad a gran escala, las migraciones globales y la pobreza. Sin ánimo de exhaustividad, a continuación se presenta el rol y la actuación de la UE en varios de estos ámbitos.

### I.1. *La UE como actor económico y comercial*

La UE es el actor económico, en conjunto, más importante del mundo, por peso económico tanto como por capacidad comercial. En 2008, la UE seguía siendo en conjunto el mayor actor comercial del globo (incluso excluyendo el comercio intracomunitario), tanto como importador como en cuanto exportador de bienes y servicios. Lo que sí es cierto, en casi todos los casos, es que el ritmo de crecimiento del comercio de economías emergentes supera al de la UE. Al margen de China y Rusia (en mercancías) e India (en servicios), la posición

de los BRIC es más fuerte como importadores que como exportadores y, con las salvedades mencionadas, su consumo de bienes y servicios importados crece más que sus exportaciones. La evolución del comercio de mercancías muestra que el crecimiento del comercio de la UE ha sido inferior al de sus principales competidores.

La UE sostiene acuerdos comerciales con un enorme número de países y grupos (México, Chile, Acuerdos preferenciales, etc.) y el hecho de que ésta sea una competencia exclusiva de la UE explica perfectamente por qué. También tiene una enorme capacidad de negociación comercial en rondas multilaterales y bilaterales por su dependencia de la unanimidad de sus miembros para concluir acuerdos.

El papel comercial no está restringido únicamente a mercancías, sino que es también significativo en el ámbito de las inversiones: la UE es el primer receptor de inversión extranjera y el mayor inversor mundial. La importancia de la UE no es sólo cuantitativa, sino geopolítica; así, en las décadas de 1990 a 2010, las empresas europeas han supuesto el 70% de la inversión directa realizada en Estados Unidos. La inversión total de Estados Unidos en España es mayor que la posición combinada de Estados Unidos en China e India. Y la inversión europea en China es apenas el 5% de la inversión en Estados Unidos (si bien estas pautas están cambiando). Las relaciones comerciales con Brasil tienen una importancia similar. Según las cifras que maneja el Gobierno de Brasilia, los intercambios comerciales pasaron de 29.100 millones de dólares en 2002 a 82.600 millones en 2008, lo que equivale a un aumento del 184%. Ese mismo año, los países europeos invirtieron 21.100 millones de dólares en Brasil, es decir, el 48% del total de las inversiones extranjeras que recibió el país sudamericano. Con el latigazo de la crisis, el flujo comercial sufrió un recorte del 23% en 2009, si bien en el primer semestre de 2010 volvió a repuntar un 27%. Brasil es el principal socio comercial de la UE en América Latina y en 2009 experimentó un superávit comercial en sus intercambios con el bloque europeo.

Sin embargo, el talón de Aquiles del papel global de la UE en el ámbito económico se refiere a su pérdida de competitividad. Aun axial, los datos son de interpretación ambigua: el Índice Global de Competitividad (World Economic Forum) refleja que, en 2010-2011, cinco de las diez economías más competitivas del mundo son Esta-

dos de la UE y tres de ellas han mejorado su posición con respecto al periodo 2009-2010. Pero, a excepción de Alemania, se trata de países relativamente pequeños. En conjunto, hay más Estados miembros de la UE que se han vuelto menos competitivos (14 frente a 12, con Italia sin cambios) y, lo que es más importante, las pérdidas de competitividad relativa son más marcadas que las mejoras, que sólo son significativas en los países con posiciones de partida relativamente atrasadas (Polonia, Lituania, Hungría y Bulgaria). Esto se ha traducido en que economías emergentes han desplazado, por tamaño, a las europeas dentro del *ranking* mundial y ello tiene efectos en la gobernanza global, como se desarrollará más adelante.

Los efectos de la crisis financiera, por otra parte, pueden ser devastadores para los Estados europeos. La crisis tendrá un efecto de traslación de poder a escala global (De Wijk, 2009): los Estados europeos, para financiarse, dependen de Estados no democráticos (China o los Estados del Golfo), lo que otorga a estos acreedores un poder insólito. China ha aprovechado la oportunidad que ofrecen Estados profundamente endeudados para adquirir enormes cantidades de deuda soberana de Grecia, Italia, Irlanda, Portugal y España. En paralelo, China ha conseguido hacerse con la gestión de infraestructuras (puertos y autopistas) en Grecia e Italia, así como en algunos países del Este de Europa. Esto, lejos de ser una acción episódica, responde a un posicionamiento estratégico con efectos importantes a medio y largo plazo: China se asegura una actitud menos beligerante por parte de los europeos en cuestiones tales como la revaluación de su moneda o la lucha contra la piratería intelectual.

## I.2. *La UE como actor político y diplomático*

Habitualmente se ha caracterizado a la UE como un gigante económico pero un enano político. Y, ciertamente, su influencia política se ha visto diluida por la incapacidad de formular una política robusta y consistente a través del tiempo que, habitualmente, se ve sometida a las diferencias entre Estados, e incluso a los cambios de gobierno en los propios Estados. En general, la UE ha podido tener una posición política clara y consistente cuando un actor o grupo de acto-



res ha asumido el liderazgo sobre ella y no se ha visto fuertemente cuestionado por otros Estados (por ejemplo, es el caso de la posición común de la UE sobre Cuba propuesta y «gestionada» por España).

Naturalmente, la política exterior siempre responde a una combinación de dos ideas motrices: intereses y valores. La UE ha sido capaz de formular una política exterior donde los valores están claramente identificados (la defensa de los derechos humanos en el frontispicio, así como otros requisitos y demandas que forman parte del acervo valorativo europeo). Esto ha permeado casi todas sus acciones en política exterior y el hecho de que no existiesen «intereses europeos» que, como tales, se pudiesen invocar ha reforzado esta orientación y tendencia de la UE. Lo que domina la política exterior son los intereses de los Estados miembros y ello permite identificar varias situaciones: cuando hay una ausencia de intereses de los Estados miembros sobre un tema o zona geográfica (algo realmente difícil de imaginar), la política exterior puede estar guiada por principios y valores, pero no necesariamente por un interés profundo por parte de los actores responsables de hacerla prosperar. Cuando existen intereses en conflicto entre los Estados, la UE simplemente adopta el mínimo común denominador y se inhibe (por ejemplo, en lo relativo a la reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas). Cuando existen intereses concurrentes, no necesariamente en competencia entre los Estados miembros, suele producirse una cacofonía de voces (siendo las actuaciones sobre Israel una fuente inagotable de ejemplos de ello). Esto provoca que la resultante (denominada genéricamente *política europea*) sea dispersa e ineficaz en ocasiones.

Algunos análisis hacen depender la solidez y la coherencia de la política exterior de la existencia de una clara idea de Estado que permite de forma más o menos automática identificar los «intereses» que inspiran la misma. Sin entrar a debatir esta tesis, parece también importante aceptar que la existencia de un marco institucional robusto para la formulación de la política es prerequisite de su eficacia. La UE se ha acogido a este diagnóstico y el Tratado de Lisboa ha proporcionado un conjunto de arreglos institucionales que tienen el potencial para fomentar una política exterior más coherente y efectiva. Las innovaciones son la institucionalización de la figura del Alto Representante para PESC, la fusión del ámbito de competencia exte-

rior con las políticas comunitarias con proyección más allá de la propia UE y la creación de un organismo administrativo de apoyo, el Servicio de Acción Exterior de la UE. Adicionalmente, se ha dotado a la UE de personalidad jurídica, lo que le permitirá concluir acuerdos internacionales y la posibilidad de que el Consejo Europeo apruebe orientaciones estratégicas que inspiren el conjunto de sus acciones exteriores.

La pieza central del nuevo diseño institucional es el Alto Representante, nombrado por mayoría cualificada por el Consejo Europeo, con el acuerdo del presidente de la Comisión, de la que es simultáneamente vicepresidente y en la que asume la responsabilidad sobre todos los temas relativos a la política exterior de la UE, convirtiéndose en el animador clave de la política exterior. Esta función de animador está reforzada por su capacidad de plantear iniciativas en el ámbito de la PESC, tomada de la Comisión, lo que se ha interpretado como un refuerzo de la naturaleza intergubernamental de la PESC. También asume las funciones que antes tenía la Troika, y los Estados miembros de la UE en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas le invitarán a presentar la posición de la UE cuando exista una postura común. Se le asigna asimismo la responsabilidad de asegurar la consistencia en la acción exterior de la Unión. Es un cargo de naturaleza dual (intergubernamental, reforzada por la presidencia del Consejo de Asuntos Exteriores) y comunitario, lo que plantea la posibilidad de lealtades divididas.

El Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) es un organismo autónomo de la Comisión, pero dependiente del Alto Representante, compuesto por 3.000 diplomáticos en 130 delegaciones en Estados y organismos internacionales. Las delegaciones (se ha evitado cuidadosamente el nombre de «embajadas», aunque la analogía es inevitable) sustituyen a las de la Comisión extendiendo su ámbito de competencia a todos los temas de política exterior sobre los que la UE pueda tener competencia y actuando, previsiblemente, en algunos casos, como misiones consulares para ciudadanos de Estados miembros sin representación diplomática en terceros países. Las delegaciones del SEAE no sustituyen a las delegaciones nacionales (aunque existe un mandato de cooperación). Si se reciben los *inputs* adecuados del Consejo Europeo y si el diseño de los servicios centrales del SEAE es

adecuado, el SEAE puede convertirse en el germen de una política exterior coherente y sólida. En resumen, el avance en el ámbito institucional proporcionado por el Tratado de Lisboa es inmenso (aun existiendo cuestiones no resueltas, como el papel del presidente permanente o la pervivencia de comisarios con carteras con competencias en ámbitos de política exterior, como política comercial, desarrollo y cooperación, y ampliación). El valor de los nuevos arreglos institucionales dependerá mucho de su puesta en práctica. En conjunto, proporcionan una base para la formulación de una política exterior autónoma basada en los intereses europeos y, aunque el avance es inmenso, puede ser insuficiente, teniendo en cuenta la escala de las demandas.

### *I.3. La UE como actor en el ámbito militar: seguridad y defensa*

La UE ha proporcionado históricamente un bien colectivo, la seguridad, provisto de forma indirecta por medios no militares. La OTAN proporcionó históricamente el entorno de seguridad y defensa que garantizaba la integración y, desde el fracaso de la Comunidad Europea de Defensa (CED) en 1954, los temas militares de la seguridad estuvieron ausentes de la agenda europea. Desde 1999, con la creación de la PESD, la UE ha ido desarrollando progresivamente algunos elementos de esta política, aunque la centralidad de la OTAN nunca se ha puesto en cuestión. Así, en noviembre de 2002, la UE y la OTAN concluyeron los Acuerdos de Berlín Plus, en los que se reafirma la primacía absoluta de la OTAN en la defensa colectiva y se asigna a la UE un papel subsidiario en la gestión de situaciones de crisis (esto es, cuando la OTAN en su conjunto no esté implicada). Y el Tratado de Lisboa establece explícitamente que para aquellos Estados que son simultáneamente miembros de la UE y la OTAN, ésta sigue siendo el fundamento de la defensa colectiva y el foro para su ejecución, siendo así que la decisión de Francia de retornar a la estructura militar integrada demuestra la pujanza de la Alianza.

El Tratado de Lisboa ha avanzado un paso más en la creación de una arquitectura europea de defensa, mediante la Política Común de Seguridad y Defensa (PCSD), heredera de la Política Europea de Seguridad y Defensa (PESD) establecida en 1999. La nueva PCSD

asume el entramado institucional existente: el Comité Político y de Seguridad (PSC); el Comité Militar (EUMC); el Comité de los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (ICVCOM); y el Military Staff (EUMC). El carácter intergubernamental está más marcado que en la política exterior, ya que es el Consejo y el Comité Político y de Seguridad quien dirige las misiones, mientras el Alto Representante tiene encomendada la misión de coordinar aspectos civiles y militares y asegurar la coherencia entre las instituciones de la UE y de éstas con los Estados miembros. En el pasado se ha producido un solapamiento en las misiones civiles entre Comisión y Consejo (Pérez de las Heras y Churrua, 2009). A este entramado institucional, la PCSD añade dos importantes elementos. Por una parte, la garantía de asistencia mutua que mimetiza la existente en el ámbito de la OTAN mediante la cláusula de solidaridad y defensa colectiva. Por otra parte, se han dado los primeros pasos para intentar racionalizar la adquisición de armamento mediante la creación de la Agencia Europea de Defensa (AED). Finalmente, y al margen de los propios desarrollos del Tratado, en 2007 se crearon los *battlegroups*, agrupaciones tácticas de reacción rápida, de los que existen 18. Dos de ellos se encuentran rotatoriamente en alerta durante seis meses, aunque, por el momento, ninguno de ellos ha sido utilizado. Finalmente, no deben obviarse las dificultades operativas, principalmente las capacidades militares limitadas en los mandatos, ejemplificadas por la misión ARTEMIS en 2003, que autorizaba para utilizar la fuerza, pero no para hacer prisioneros o entrar en combate.

El mecanismo de actuación son las denominadas misiones Petesberg, que, en el marco de la actual PCSD, abarcarán las actuaciones conjuntas en materia de desarme, las misiones humanitarias y de rescate, las misiones de asesoramiento y asistencia en cuestiones militares, las misiones de prevención de conflictos y de mantenimiento de la paz, las misiones en las que intervengan fuerzas de combate para la gestión de crisis, incluidas las misiones de restablecimiento de la paz y las operaciones de estabilización al término de los conflictos. Todas estas misiones podrán contribuir a la lucha contra el terrorismo, entre otras cosas mediante el apoyo prestado a terceros países para combatirlo en su territorio. La lista de tareas comprende una amplia descripción de objetivos y permite una divergencia considerable de interpre-

taciones (Margaras, 2010), además de los cual la Unión podrá recurrir a medios civiles y militares.

A la hora de enjuiciar la PCSD, existen determinadas constantes, como son que la cultura estratégica de la UE está marcada por una aproximación «blanda» al uso de la fuerza; el desarrollo de una agenda humanitaria selectiva; las tareas Petersburg y la aceptación de la Gestión Civil de Crisis como instrumento de intervención. Junto a esas coincidencias, persisten significativas divergencias en lo relativo a la necesidad del respaldo de la legalidad internacional (es decir, el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas), la relación con la OTAN y el despliegue geográfico de las misiones (Margaras, 2010). Enfatizando una aproximación constructivista, Margaras concluye que hay una falta de consensos debido a la falta de ideas, valores y prácticas comunes en relación al uso de la fuerza militar y la policía. El ámbito donde la falta de consenso es más evidente es en el empleo de misiones en función de diferentes esferas geográficas de interés entre los Estados miembros de la UE. Hasta el momento, los Balcanes Occidentales son el único lugar donde los europeos han sido capaces de actuar de forma coordinada a través de la PESC. La imbricación en África se debe al interés francés y español (en relación a Somalia).

Y yendo más allá de estas cuestiones de identidad de objetivos, existen problemas adicionales de acción colectiva no resuelta, como son la falta de voluntad política de los Estados para desplegar los *battlegroups*; el escaso tamaño de éstos en relación con los compromisos de capacidades adquiridos por los Estados en Helsinki en 1999; la fragmentación en la planificación y dirección de las operaciones; y la ausencia de un mecanismo común de financiación de las operaciones UE, de forma que los gastos recaen sobre los Estados participantes, lo que desincentiva la participación (Pérez de las Heras y Churrua, 2009). En definitiva, aunque la PCSD está sancionada en los tratados, parece más basada en la cooperación voluntaria de los Estados participantes.

#### I.4. «Poder blando» (*ideas e influencia*)

El retrato tradicional de la política exterior europea la presentó primero como resultado de un paradigma de «poder civil» y más actual-

mente como un «poder normativo». Los textos legales, de hecho, dan pie a esta percepción; así, el artículo 21.2 del Tratado de Lisboa establece que «la acción de la Unión en la escena internacional se basará en los principios que han inspirado su creación, desarrollo y ampliación y que pretende fomentar en el resto del mundo: la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la dignidad humana, los principios de igualdad y solidaridad y el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional». Igualmente la Estrategia de Seguridad Europea (2003) reiteraba parecidos objetivos: difundir la buena gobernanza, apoyar las reformas sociales y políticas, confrontar la corrupción y el abuso de poder, establecer el Estado de derecho y la protección de los derechos humanos serían la mejor forma de reforzar el orden internacional.

Es cierto que, históricamente, Europa ha nutrido de gran parte de los principios e ideas hoy globalmente aceptados como acervo común. Esto, sin embargo, no representa ningún «capital» de poder, ya que esos ideales han sido amortizados y asumidos globalmente. La pretensión de ser un poder normativo se basa en que las políticas europeas frente a terceros están informadas por el respeto a determinados principios y valores que se consideran universales, así como en la acción solidaria de la UE y su valor paradigmático; así, la UE es la mayor contribuidora en ayuda humanitaria y ayuda al desarrollo y proporciona también estándares globales en la producción de determinados productos. Es un referente en temas medioambientales (independientemente de su incapacidad de imponer compromisos en Copenhague), aunque China e India han desafiado el liderazgo europeo en medio ambiente, criticando a la UE por no hacer lo suficiente para alcanzar los objetivos de reducción de 20% de las emisiones que, además, se consideran escasos. Acusan a la UE de utilizar las cuestiones medioambientales para mantener postrados a los países en desarrollo (Hoslag, 2010: 14). Incluso con las estimaciones más conservadoras, Europa gasta menos en energía limpia que China, que, además, está desarrollando mucho más rápido su capacidad solar y eólica, aunque es cierto que es difícil predecir cuál de las diferentes estrategias sobre energía limpia será la triunfadora a medio y largo plazo (Ackerman, 2010).

Sin embargo, la contradicción entre políticas concretas y principios se muestra flagrantemente en otros ámbitos. Por ejemplo, la reducción del apoyo a la agricultura europea mediante la PAC, frente a la demanda de los países en desarrollo, ha sido escasa, lo que provoca el malestar de aquéllos. Y algunas de las más robustas políticas externas de la UE (como la comercial, la agrícola y la pesquera) no se adecuan al perfil normativo que la UE exhibe. Por ejemplo, la UE no ha hecho gran cosa para avanzar en la Ronda de Doha de la OMC. Y a ello se unen *déficit de credibilidad* debidos a errores internos, por ejemplo al no reconocer errores cometidos en la guerra contra el terrorismo (tortura y entrega sin proceso judicial de los detenidos), e inacción frente a las prácticas de Estados Unidos (acusación de un doble estándar).

Todo ello ha creado un clima propicio para la existencia de lo que se ha denominado una creciente *desconexión normativa* (esto es, de valores) entre los estándares europeos y los de los nuevos actores (con pretensiones globales) (Holslag, 2010), más orientados hacia la defensa de su autonomía y soberanía. La desconexión ocurre tanto en las organizaciones multilaterales como en los diálogos bilaterales. Hoslag examinó 550 Resoluciones de Naciones Unidas entre 2001 y 2008 y su conclusión es que la posición de la UE y de los BRICS se ha vuelto crecientemente incongruente: si en 2001-2002, los votos de ambos grupos coincidían en el 56% de los casos, en 2007-2009 cayeron al 49%. Las divergencias han crecido marcadamente con Brasil y Rusia (Brasil pasó de coincidir el 97% de las veces al 57%). Y el análisis de lo ocurrido en el último año es todavía más preocupante, ya que la coincidencia de la posición de la UE en sus votos en la Asamblea General de Naciones Unidas con la posición mayoritaria ha pasado del 52% en 2009 al 42% en 2010. Es particularmente notable que algunas democracias no occidentales (esto es, Brasil) continúan divergiendo de la pauta de voto europea: en 2009, Brasil votó con los europeos en cuestiones de derechos humanos tan sólo un tercio de las veces, alineándose más a menudo con los países en desarrollo y absteniéndose en resoluciones clave sobre Irán, Corea del Norte y Myanmar. Estados Unidos y Europa coincidieron 2/3 de las veces (sobre un total de 15 resoluciones). En general, el alejamiento de los valores europeos continúa y ese alejamiento es más acusado en temas de derechos humanos (Glowan y Branter, 2010).



Lo más preocupante de esta desconexión es que mientras Occidente pierde su dominio político y económico en los asuntos globales, debe competir, cada vez más, por mantener su influencia con poderes emergentes que han demostrado escaso interés en promover los derechos humanos o la democracia fuera de sus fronteras (Dennison y Dworkin, 2010). La condicionalidad europea (la vinculación de la ayuda a la garantía de estándares mínimos en derechos humanos y democracia) se ve muy debilitada por la emergencia de donantes externos que no ponen condiciones *normativas*. China mantiene una política exterior cuyo objetivo central es de un pragmatismo radical: asegurarse los recursos naturales necesarios para mantener su desarrollo. Así, China tiene una presencia creciente en África y América Latina, con proyectos concretos centrados en la apropiación de materias primas. Por ello, la política exterior china (como la de los restantes BRICS) no está sometida a las constricciones normativas y al escrutinio de la opinión pública que caracteriza a la acción de los países europeos. China, como los restantes BRICS, enfatiza la salvaguardia de la soberanía, la no injerencia y el respeto por las opciones de desarrollo autónomas (Hoslag, 2010: 11). Más aún, China en particular, pero también Brasil, como se ha mencionado, tiene un interés en distanciarse de las posiciones europeas (occidentales) de manera explícita.

Globalmente, la desafección con los valores europeos tiene dos polos. Por una parte, el resto del mundo cada vez percibe más el multilateralismo de la UE como una medida para legitimar la intervención europea en los asuntos de los Estados más débiles y excluir la intervención de los poderes en ascenso en asuntos europeos (Solbes y Young, 2010). A través del mundo hay una oposición creciente a que Occidente diga cómo deben gestionar los asuntos terceros países (Dennison y Dworkin, 2010) y este clima de mayor escepticismo ha debilitado el efecto de los instrumentos que la UE ha utilizado para apoyar los derechos humanos y la democracia, y ha expuesto las debilidades del planteamiento de la UE.

En segundo lugar, en un desarrollo que resulta difícilmente comprensible desde la experiencia europea, la crítica se centra también en la propia validez del paradigma de la integración regional como modelo global. Y las críticas provienen tanto de lo que se podría considerar



entornos previsibles, como China, cuyo viceministro de Asuntos Exteriores, Fu Ying, lo ha expresado de forma contundente (Europa cree que tiene lo mejor y que todo el mundo debe copiarlo)<sup>1</sup>, como desde el tradicional aliado americano, quien advierte que los europeos piensan que un mundo multipolar puede gobernarse sobre el modelo de la propia UE, una estructura constitucional supraestatal que liga a los Estados soberanos en una matriz compleja (Calleo, 2008), aconsejándose que la UE evite proyectarse como un modelo normativo. Si otros actores quieren emularlo, debe ser su libre elección (Howorth, 2010: 469).

## II. EL PAPEL DE LA UE EN LA GOBERNANZA GLOBAL

Las instituciones de gobernanza global existentes son las que emergieron de la II Guerra Mundial que otorgan a los Estados europeos una posición de privilegio difícil de justificar en la primera década del siglo XXI. La emergencia de Estados con renovadas pretensiones de proyección global (principalmente, aunque no de manera exclusiva, los BRICS –Brasil, Rusia, India, China y Sudáfrica–) cuestiona el *statu quo* heredado y, por ello, la reforma de las estructuras existentes suele partir de la demanda de que los europeos cedan votos y puestos en las instituciones globales, combinada con una resistencia de aquéllos a hacerlo o a buscar alternativamente una posición común representada por la UE. Mientras que Estados Unidos sigue siendo el principal actor global, la relación Estados Unidos-Europa ha perdido centralidad como base de la gobernanza mundial.

Por otra parte, las doctrinas y principios que inspiran el funcionamiento de las instituciones se han mantenido relativamente invariables durante más de medio siglo, al tiempo que nuevos temas y desafíos han poblado la agenda global sin encontrar canales de expresión adecuados. Junto a los temas clásicos de la gobernanza económica y financiera y la seguridad militar, emerge con fuerza la seguridad antiterrorista, la protección del medio ambiente, la lucha contra la cri-

---

<sup>1</sup> Andrew Willis, «EU-Chinese “misunderstanding” on the rise, senior Beijing official warns», 7 de julio de 2010, en [<http://euobserver.com/884/30431>].

minalidad a gran escala, las migraciones a gran escala y la pobreza. Adicionalmente, la gobernanza se ha hecho más complicada por la aparición de actores adicionales en el ámbito económico (conglomerados y redes financieras de alcance global con capacidad de desencadenar una crisis), político (ONG con capacidad de movilización global independientemente de su tamaño) y de seguridad (redes terroristas globales como Al Qaeda). Finalmente, las condiciones ambientales han cambiado dramáticamente con la emergencia de medios de interacción y comunicación global y cuasi universalmente accesibles. El más importante de todos, internet, es un espacio al margen del control gubernamental, que puede, por lo tanto, activar a actores potenciales de escasa relevancia material. En lo que sigue, se revisan las estructuras de gobernanza existentes y el papel de la UE y los Estados europeos en ellas.

## II.1. *Gobernanza económica y financiera (OMC, FMI y BM, G-20)*

Las estructuras de gobernanza económica y financiera se gestaron en la postguerra y reflejan una composición donde la posición relativa europea era mucho más fuerte que la actual. La percepción sistemática de otros países incide en una crítica a la sobrerrepresentación europea en estas instituciones y en propuestas de reforma en el Fondo Monetario Internacional (FMI) y el Banco Mundial (BM) orientadas a reducir dicho protagonismo de Europa. El único organismo en el que la UE tiene un músculo muy poderoso es la Organización Mundial de Comercio (OMC). Sin embargo, sus posturas han sido sistemáticamente acusadas de proteccionistas y contrarias a buenas prácticas de gobernanza.

En relación con el FMI, tanto los votos ponderados como los puestos en el *Board* de directores reflejan el peso relativo de las diferentes economías en 1945. De acuerdo con los Artículos del Acuerdo del FMI, los 5 puestos principales del *Board* corresponden a países con la cuota más alta (establecida en 1944): Estados Unidos, 19,74%; Japón, 6,01%; Alemania, 5,87%; Francia y Reino Unido, 4,85% cada uno. Los Estados europeos disponen de 8 de los 24 puestos de directores ejecutivos en el *Board* del FMI y uno más rotatoriamente con Estados no euro-

peos (ocupado por España como parte de un grupo latinoamericano). Las economías emergentes han presionado fuertemente para revertir esta situación y Estados Unidos ha propuesto reducir el *Board* de 24 a 20 puestos, apartando a los Estados más pequeños de la UE. China y otras economías emergentes demandan una mayor cuota y, por el momento, la oferta europea se ha limitado a ofrecer dos de sus ocho puestos para su disfrute rotatoriamente, lo que China ha considerado insuficiente. En octubre de 2010, los ministros de Finanzas del G20 acordaron finalmente que entre el 5 % y el 6 % de los derechos de voto se redistribuirían desde Europa a Brasil, China e India y que Europa cedería dos puestos en beneficio de esos países. Propuestas más imaginativas, como que, en este momento, sería lógico que la eurozona asumiese los puestos de Francia y Alemania, así como los otros puestos europeos en el *Board*, aglutinando el peso de voto conjunto de todos ellos (Emerson y Wouters, 2010), han sido desoídas. Además, la posición europea en este debate ha estado centrada en la defensa de su poder institucional y se ha caracterizado por la ausencia de reflexión sobre cuál debe ser el papel de la UE en el FMI. La situación en el Banco Mundial es similar: en 2010 se decidió también un cambio en la ponderación de voto, pero la UE, que es el donante mayor de ayuda, no está siquiera presente como observador en el Consejo Ejecutivo.

La potenciación del G-20 por parte de la administración norteamericana es, en sí misma, un intento de limitar la presencia europea en el viejo orden económico mundial, cuyo máximo exponente es el G-8 (donde hay 4 Estados europeos y 4 no europeos), y dar cabida a nuevos Estados con relevancia económica mundial. Los restantes 12 Estados son no europeos e incluyen a Arabia Saudí, Argentina, Australia, Brasil, China, Corea del Sur, Sudáfrica, India, Indonesia, México y Turquía. La UE es también miembro del G-20. Además, España y Holanda forzaron su presencia de hecho, lo que ha transformado el G-20 en un G-20 plus mediante la práctica de las invitaciones. Los no europeos critican la sobrerrepresentación, pero quizás, sea más relevante que exista una ausencia sistemática de coordinación de la posición europea. Y, adicionalmente, cada Estado europeo se ha apropiado de aquellas medidas aprobadas en el G-20 que encajan mejor en sus prioridades. Por lo tanto, la capacidad europea para influir en la agenda y los compromisos es limitada, de donde, en la cumbre de junio de 2010, los euro-

peos consideraron como una victoria la declaración a favor de la reducción de los déficit públicos a la mitad en 2013, a pesar de que Estados Unidos critica la preferencia europea por la austeridad fiscal, que, a su juicio, puede amenazar la recuperación mundial. Sin embargo, los europeos no consiguieron un compromiso sobre una tasa bancaria global (esencial para hacer viable la propia legislación europea). Al menos en el ámbito de la gobernanza de cara a enfocar la crisis, han existido respuestas diferenciadas de Estados Unidos y la UE.

## II.2. *Gobernanza política y diplomática*

El compromiso europeo con la gobernanza política mundial está recogido en la *Estrategia de Seguridad Europea* (2003), que fija como objetivo el desarrollo de una sociedad internacional más fuerte, con instrumentos robustos y un orden internacional basado en reglas. La cuestión de fondo para los europeos es que tanto las instituciones de gobernanza global como las reglas implícitas y explícitas de las mismas están sometidas a un proceso de debate y cambio. En cuanto a las segundas, Europa asume que estas reglas estarán inspiradas en las suyas propias liberales, pero, como se ha visto anteriormente, las nuevas potencias emergentes aspiran a inscribir sus planteamientos en las reglas globales.

Desde el punto de vista institucional, los organismos existentes han sido creados después de la II Guerra Mundial y reflejan el *statu quo* existente en ese momento. Ciertos Estados europeos han gozado de una posición de preeminencia en varias de estas instituciones que ahora o bien se ve cuestionada, o bien impide el acceso de la UE como actor a esos foros. Adicionalmente, algunos Estados europeos han pugnado por encontrar su sitio en algunos de los ámbitos en los que inicialmente no estaban incluidos (como Alemania en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y España en el G-20).

En Naciones Unidas, la UE ha buscado conseguir un estatus cuasi análogo al de miembro de pleno derecho frente al actual estatus de observador, que la pone en pie de igualdad con el Vaticano, la Liga Árabe o la Cruz Roja. El objetivo era que la UE, a través de su máximo representante, el presidente del Consejo Europeo, pudiese diri-

girse en plan de igualdad con los jefes de Estado/Gobierno a la Asamblea General. Adicionalmente, la UE podría proponer textos y realizar enmiendas, plantear puntos de orden y hacer circular documentos. La Resolución presentada por la presidencia rotatoria de la UE (Bélgica) fue derrotada mediante una moción para retrasar el voto, presentada por los miembros de CARICOM y respaldada por 76 países (frente a 71 y 26 abstenciones). Algo se ha debido hacer muy mal cuando la mayor parte de los receptores de ayuda europea del Caribe, África y el Pacífico no han apoyado a la UE. Incluso aliados muy próximos a la UE, como Australia, Canadá y Nueva Zelanda, se abstuvieron, quejándose de la confusión en la estrategia y objetivos de la UE. Mucho más delicada es la cuestión de la eventual reforma del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas, donde, por una parte, Alemania pugna por entrar y, por otra, la eventual presencia de la UE ha sido descartada por irreal incluso por el PE.

Adicionalmente a la ONU, la UE cuenta con tres instrumentos para gestionar el multilateralismo: la Política de Vecindad Europea (PVE), el proceso Euro-mediterráneo, cuyo exponente mayor es la Unión por el Mediterráneo, y los diálogos bloque a bloque que ha fomentado con otros grupos regionales. La PVE fue lanzada en 2004 como un mecanismo para paliar los posibles efectos negativos de la ampliación. Inicialmente proyectada hacia Europa oriental, actualmente abarca sobre todo a países mediterráneos: Argelia, Egipto, Israel, Jordania, Líbano, Marruecos, Autoridad Palestina, Siria y Túnez (Libia también participa). Los restantes países de la PVE son Armenia, Azerbaiyán, Bielorrusia, Georgia, Moldavia y Ucrania. Su objetivo es apoyar las reformas políticas y económicas con el objetivo de promover la paz, la estabilidad y la prosperidad económica en toda la región. La PVE no ofrece la posibilidad de adhesión a la UE (como ocurría con los antiguos acuerdos de asociación); su objetivo es promover la buena gobernanza y el desarrollo social de los vecinos europeos y construir un compromiso mutuo en valores comunes (la democracia, el Estado de derecho y los derechos humanos).

El juicio que merece la PVE no es muy positivo; en relación con el grupo de Estados árabes, algunos observadores árabes han advertido que se ha convertido en fuente de preocupación para el futuro de los derechos humanos, ya que la Unión está adoptando una aproxi-

mación pragmática al enfocarse sobre proyectos conjuntos en áreas funcionales tales como seguridad, energía, migración y medio ambiente, marginando derechos humanos y gobernanza democrática. La PVE se basa en la premisa de que los socios de la UE quieren profundizar sus relaciones, aunque muchos Estados buscan maximizar sus retornos sin aceptar reformas reales (El Fegier) y, por otra parte, los instrumentos disponibles son demasiado débiles para presionar o animar efectivamente a los socios árabes. Mayor eficiencia requeriría una combinación de incentivos atractivos y condicionalidad con *benchmarking* y exigencia de responsabilidades. Además, el realismo político inspira en ocasiones la actuación de ciertos Estados europeos políticamente influyentes en zonas que han desatendido a menudo cuestiones de derechos humanos en la ribera meridional del Mediterráneo (se impone el realismo político). Ello ha permitido a los Estados árabes autoritarios reconstruir sus relaciones con Europa al margen de valores como derechos humanos, democracia y desarrollo.

Adicionalmente a los instrumentos puramente multilaterales, la UE ha reforzado los llamados *Partenariados* bilaterales clave (Brasil, Canadá, China, India, Japón, México, Rusia, Sudáfrica, Estados Unidos, Unión Africana, OTAN). En septiembre de 2010, la Alta Representante sugirió ampliar esta lista añadiendo a Egipto, Israel, Indonesia, Pakistán, Ucrania y Corea del Norte. El significado concreto de un *Partenariado* estratégico es desconocido, aunque en la práctica significa que las relaciones diplomáticas con la UE se elevan al nivel de cumbres y adicionalmente a nivel ministerial; en todo caso, la mayoría de ellas carecen de contenido específico y sirven como excusa para evitar un multilateralismo más profundo (Solbes y Young, 2010), así como, en particular en los acuerdos con los BRICS, hay un claro sesgo comercial (Hoslag, 2010).

Finalmente, la UE ha promovido activamente, en propio interés pero también como instrumento de gobernanza, la integración regional en otros contextos, principalmente, América Latina, usando para ello el estímulo de la negociación de acuerdos comerciales bloque a bloque. Esto choca con el modelo de integración que persiguen (si es que lo persiguen en absoluto) los países emergentes (con Brasil como paradigma), que sirve fundamentalmente a la protección de su propia soberanía.

### II.3. *Gobernanza en temas de seguridad y defensa*

La gobernanza global en los ámbitos de seguridad y defensa es, probablemente, la que menos haya evolucionado desde la II Guerra Mundial. Ciertamente, han aparecido poderes militares considerables (China) y nuevos focos de tensión regional (Afganistán-Pakistán), pero quizás los dos elementos de la ecuación que se mantienen aún son que Estados Unidos sigue siendo el poder militar dominante y que la relación con los aliados europeos (a diferencia de lo que puede ocurrir en otros ámbitos) es, hoy por hoy, insustituible. Es sencillamente improbable que Estados Unidos encuentre un socio alternativo a Europa, por tradición y valores compartidos (más allá de las divergencias). Sin embargo, las percepciones sobre la relación transatlántica son cada vez menos positivas desde el lado americano; algunos autores argumentan que la época de la atención prioritaria de Estados Unidos a Europa ha acabado, lo que supone que las relaciones bilaterales deben ser negociadas en cada situación (Howorth, 2010: 463); se sugiere que los intereses europeos y americanos no están automáticamente alineados, lo que se achaca a razones geopolíticas: Europa necesita buenas relaciones con Rusia y Medio Oriente (Calleo, 2008). Más abiertamente, otros proponen que Estados Unidos debería dar prioridad a China como su socio principal en la gestión de la *economía* mundial (Bergsten, 2008). Desde el lado europeo, tampoco se comparten las políticas externas de algunas de las administraciones norteamericanas. Las diplomacias europeas se unieron, en tiempos de Bush, para prevenir una intervención de EEUU en Irán (con el apoyo de Rusia y China).

Sin embargo, la OTAN (que Estados Unidos quiere transformar en una fuerza de intervención global, lo que provoca que cada vez haya más tropas europeas desplegadas fuera de área) es el pilar central, con un creciente papel de la UE (y de los europeos en general fuera del marco UE). El balance actual de participación de fuerzas de la UE en misiones de seguridad es increíble si se lo retrotrae a la creación de la PESC en 1999. Desde 2001 y hasta finales de 2010, la UE ha participado en 24 misiones Petesberg diferentes, con duraciones de hasta 8 años en Bosnia Herzegovina. En general, los contingentes han oscilado mucho en número y composición, pero ninguna ha sido

realmente una misión de cifras elevadas. Entre las misiones, predominan las civiles, en una relación de 1 a 4, ya que sólo seis han sido misiones estrictamente militares y una mixta. Y también en general, la duración de las misiones militares ha sido más reducida que la de las civiles, con las excepciones de las desplegadas en Bosnia-Herzegovina. La paradoja es que, aunque la mayoría de las misiones son civiles, la PCSD sólo compromete a los miembros a asumir medidas para mejorar sus capacidades militares.

Bajo los datos numéricos se esconden una serie de constataciones inevitables; la primera, que los recursos y capacidades *comunes* de los europeos son todavía escasos y aunque los recursos conjuntos son elevados, el gasto militar tiende a descender (lo que se acentúa en época de crisis) y se sitúa muy por detrás de Estados Unidos, pero también de China e incluso Brasil, un desarrollo que la administración norteamericana contempla con preocupación. También se desprende de los datos que la UE ha sido muy selectiva en sus intervenciones; así, sólo ha actuado si las crisis humanitarias han ocurrido en su propio «patio trasero» (Kosovo, Bosnia-Herzegovina) o si actores gubernamentales con intereses sobre el terreno, como Francia en África Central o España en Somalia, han impulsado las acciones, lo que provoca la impresión de que existe una cierta contradicción entre las prioridades declaradas y las misiones desarrolladas. Por otra parte, y de forma más importante, la acción militar se ha producido únicamente si existe un mandato del Consejo de Seguridad de Naciones Unidas. Mientras ello contribuye a legitimar las misiones, puesto que sólo se han desarrollado las que ningún miembro permanente del Consejo ha vetado, en paralelo se reduce la autonomía de la acción europea a favor de un cuerpo cuyas credenciales democráticas pueden ser puestas en cuestión.

### III. LAS RAZONES DE LA DEBILIDAD EUROPEA

La pérdida de protagonismo europeo (en su conjunto) en la escena global se debe a razones que interactúan reforzándose entre sí. El planteamiento marco podría ser el siguiente: la recuperada centralidad de la estatalidad en el ámbito internacional por la pujanza de algunos Estados de gran tamaño coincide con la pérdida de relevan-



cia de los Estados europeos y la paralela incapacidad de transformar a la UE en un actor con capacidades análogas o próximas a las de un Estado.

Este planteamiento habla, en primer lugar, de la creciente pujanza de Estados terceros que reclaman un papel más importante en la gobernanza internacional, muchas veces a costa, precisamente, del papel de los Estados europeos. Estos nuevos actores globales se atienen estrictamente a una lógica de actuación basada en la defensa de la soberanía nacional. Así, incluso países que respetan internamente los derechos humanos se han alineado contra lo que se percibe como una agenda occidental para sobrepasar la soberanía nacional en defensa de los derechos individuales (Dennison y Dworkin, 2010). Este posicionamiento proporciona dividendos de credibilidad sustanciosos frente a terceros. Y, en términos materiales, algunos de estos Estados juegan en terrenos habitualmente patrimonializados por los europeos, como puede ser la ayuda humanitaria, con actuaciones no sometidas a la rigidez de los principios europeos. China y otros países están desafiando el dominio de Occidente en el ámbito de la ayuda al desarrollo, ofreciendo préstamos o acuerdos comerciales que, a diferencia de lo que hace la UE, no se condicionan a ningún compromiso de cumplimiento de obligaciones normativas (Dennison y Dworkin, 2010). En particular, China ha invertido en países africanos ricos en recursos naturales (Congo, Angola, República Centroafricana y Guinea). Un caso obvio es Sri Lanka, donde China sustituyó a la UE como proveedor de ayuda al desarrollo.

La recuperación del valor de la estatalidad por parte de Estados terceros ha ocurrido en un momento en el que los Estados europeos han perdido relevancia aisladamente. En muchos casos, la reacción es pugnar por mantener su rol y posición y esto ha estimulado una miríada de actuaciones unilaterales de los Estados. Por ejemplo, el Gobierno conservador británico ha presentado sin ambages su política europea como la de un grupo regional entre otros, privilegiando las relaciones en red con actores globales y los nexos bilaterales dentro y fuera de la UE. Alemania pugna por su propio sitio en el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas y España por su sitio en el G-20.

Y, por supuesto, la UE no puede actuar como un Estado en el ámbito internacional por varias razones. La primera, aunque de impor-

tancia relativa y parcialmente paliada por la creación del SEAE y el papel reforzado del Alto Representante, es la falta de una base institucional robusta para desarrollar una política exterior. La segunda razón es que, en la medida en que existen políticas comunes o únicas europeas, éstas son muy rígidas, ya que están sometidas al consenso de los Estados o petrificadas en la legislación primaria. Un claro ejemplo lo proporciona las respuestas para buscar nuevos mercados como mecanismo de salida de la crisis: en 2010, Brasil, Colombia, Estados Unidos, Japón, Indonesia, Perú, Suiza, Corea del Sur, Taiwán y Tailandia devaluaron sus divisas o adoptaron medidas técnicas con el mismo efecto (a pesar del acuerdo del G-20 en abril de 2009 para evitar una carrera de devaluaciones). El euro, administrado por el BCE, está totalmente privado de tal posibilidad a causa de las disposiciones establecidas en los tratados. Similar falta de flexibilidad opera en el ámbito de las negociaciones internacionales en las que la UE tiene competencia. Así, en negociaciones comerciales es virtualmente imposible prescindir de la UE y ello significa que su margen de maniobra y la dependencia de otros actores es muy superior a lo que ocurre en cualquier otro ámbito (Kaczyński, 2010). En la práctica, la dependencia del consenso de todos los Estados significa que la UE se suele presentar con posturas muy inflexibles. Y esto puede ser una fuerte de fortaleza, pero también de debilidad: así, la Cumbre del Clima en Copenhague demostró que la UE carece de instrumentos que le permitan negociar efectivamente.

Prácticamente todos los diagnósticos sobre la situación de Europa y la UE en el mundo concluyen con una discusión sobre la viabilidad del paradigma normativo. Por un lado, se defiende la irrenunciabilidad de la idiosincrasia europea, argumentando que la presencia e influencia europea no se pueden separar de los valores que ha defendido y en los que se basa. Los intereses de Europa estarán mejor garantizados en un contexto de sociedades prósperas, predecibles y respetuosas del derecho. La UE no debería renunciar a su ambición de apoyar a la democracia, los derechos humanos y el Estado de derecho en el mundo, para lo cual propone una estrategia con tres componentes: enraizar los valores europeos en necesidades y valores locales; ser realistas en las expectativas y apoyarse en socios no europeos que compartan esos valores (Dennison y Dworkin, 2010).

Pero, por otra parte, varios autores sostienen que Europa se arriesga a la irrelevancia estratégica si no modifica su postura. Para que el poder «normativo» tenga éxito a largo plazo, Europa necesita reinventar las fuentes del poder «duro»: competitividad económica, eficiencia política y capacidades militares creíbles (Hoslag, 2010; De Wijk, 2009). De forma más radical, Howorth argumenta que será necesario algún *trade off* entre los valores europeos y los de los nuevos países emergentes. En realidad, el desafío más importante puede venir de la emergencia de un mundo multipolar altamente inestable que, precisamente por la falta de polos claros, provoque una enorme inseguridad. En este contexto, parece que la única solución disponible para Europa y sus Estados miembros es recuperar urgentemente las fuentes de poder «duro» y, para ello, el desarrollo y profundización de la UE parece la única avenida creíble.

#### IV. A MODO DE CONCLUSIÓN

Los cambios producidos en el globo en la última década, y acelerados por la crisis económica, plantean un desafío gigante a la Unión Europea y a sus Estados miembros y, de hecho, a todas las democracias liberales occidentales. Es indudable el ascenso de nuevos actores que proyectan modelos exitosos y alternativos al europeo. Mientras que parece indudable que la única posibilidad no ya de supremacía, sino de pura supervivencia, es reformar profundamente las bases económicas europeas, la UE y los Estados europeos (y, por extensión, occidentales) no tienen otra alternativa que continuar afirmando sus propios valores y, dentro de éstos, la democracia y los derechos humanos. Y ello no sólo por consideraciones de tipo ético sobre la supremacía de esos valores, sino también por consideraciones meramente pragmáticas: como es bien sabido, las democracias muy rara vez están en guerra entre sí y en un escenario de posible creciente inestabilidad es en el propio interés europeo una extensión y afirmación del modelo democrático, del respeto al Estado de derecho y los derechos humanos, porque la generalización de Estados democráticos sobre el modelo occidental es la mejor garantía de coexistencia pacífica. No parece que exista una alternativa viable a este planteamiento.

## BIBLIOGRAFÍA

- ACKERMAN, Franck (2010), «How the EU, China and the US are placed in the great global green race», en [[http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home\\_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/1909/HowtheEUChinaandtheUSareplacedinthegreatglobalgreenrace.aspx](http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/1909/HowtheEUChinaandtheUSareplacedinthegreatglobalgreenrace.aspx)].
- CALLEO DAVID, P. (2008), «Why EU and US geopolitical interests are no longer the same Europe's World», en [<http://www.europesworld.org/EWSettings/Article/tabid/191/ArticleType/ArticleView/ArticleID/21156/WhyEUandUSgeopoliticalinterestsarenolongerthesame.aspx>].
- DENNISON, Susi y DWORKIN, Anthony (2010), *Towards an EU human rights strategy for a post-western world*, ECFR Policy Brief, en [[http://ecfr.3cdn.net/25e992862726748eab\\_uzm6ba106.pdf](http://ecfr.3cdn.net/25e992862726748eab_uzm6ba106.pdf)].
- DE WIJK, Rob (2009), «The consequences for Europe of the global crisis Europe's World», en [[http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home\\_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21475/language/en-US/Default.aspx](http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/Article/tabid/191/ArticleType/articleview/ArticleID/21475/language/en-US/Default.aspx)].
- EL FEGIERY MOATAZ (2010), «Human rights and the European neighborhood policy: Europe retreats, southern Mediterranean states hostile to human rights in the ascendant», Input paper for the ECFR Workshop The EU and human rights in a post-western world, en [[http://ecfr.3cdn.net/8e04429c2997d8b1b3\\_1jm6bx970.pdf](http://ecfr.3cdn.net/8e04429c2997d8b1b3_1jm6bx970.pdf)].
- EMERSON, Michael y WOUTERS, Jan (2010), «The EU's Diplomatic Debacle at the UN: What else and what next?», CEPS Commentary, 1 de octubre de 2010.
- GARTON ASH, Timothy (2010), «Europa avanza sonámbula hacia el declive», *El País*, 22 de mayo de 2010, en [[http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/avanza/sonambula/declive/elpepiopi/20100522elpepiopi\\_4/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/Europa/avanza/sonambula/declive/elpepiopi/20100522elpepiopi_4/Tes)].
- GLENCROSS, Andrew (2010), «Less is More: Three Foreign Policy priorities for the European Union», 24 de junio de 2010, en [[http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home\\_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/1524/language/en-US/Default.aspx](http://www.europesworld.org/NewEnglish/Home_old/CommunityPosts/tabid/809/PostID/1524/language/en-US/Default.aspx)].
- GOWAN, Richard y BRANTNER, Franziska (2010), *The EU and human rights at the UN: 2010 review*, Policy Brief ECFR, en [[http://ecfr.3cdn.net/f59976d393e575e118\\_rbm6by8ck.pdf](http://ecfr.3cdn.net/f59976d393e575e118_rbm6by8ck.pdf)].
- HOLSLAG, Jonathan (2010), «Europe's normative disconnect with the emerging powers BICCS», *Asia Paper* 5/4, en [<http://www.vub.ac.be/biccs/site/assets/files/apapers/Asia%20papers/2010301%20-%20Normative%20disconnect.pdf>].
- HOWORTH, Jolyon (2010), «The EU as a Global Actor: Grand Strategy for a Global Grand Bargain?», *Journal of Common Market Studies* 48/3, pp. 455-474.

- KACZYŃSKI, Piotr Maciej (2010), «Single voice, single chair? How to re-organise the EU in international negotiations under the Lisbon rules», CEPS Policy Brief 207, marzo de 2010, en [<http://www.ceps.eu/book/single-voice-single-chair-how-re-organise-eu-international-negotiations-under-lisbon-rules>].
- MARGARAS, Vasilis (2010), «Common Security and Defence Policy and the Lisbon Treaty Fudge: No common strategic culture, no major progress», EPIN Working Paper 28, junio de 2010, en [<http://www.ceps.eu/book/common-security-and-defence-policy-and-lisbon-treaty-fudge-no-common-strategic-culture-no-major>].
- PÉREZ DE LAS HERAS, Beatriz y CHURRUCA MUGURUZA, Cristina (2009), *Las capacidades civiles y militares de la UE: estado de la cuestión y propuestas de cara a la Presidencia Española 2010*, OPEX, Fundación Alternativas, Documento de Trabajo 41, en [[http://www.falternativas.org/content/download/14899/436873/version/5/file/Opex\\_41\\_art\\_web\\_act.pdf](http://www.falternativas.org/content/download/14899/436873/version/5/file/Opex_41_art_web_act.pdf)].
- TOURAINÉ, Alain (2010), «El fracaso de Europa», *El País*, 28 de mayo de 2010, en [[http://www.elpais.com/articulo/opinion/fracaso/Europa/elpepiopi/20100528elpepiopi\\_12/Tes](http://www.elpais.com/articulo/opinion/fracaso/Europa/elpepiopi/20100528elpepiopi_12/Tes)].

## 2. LATINOAMÉRICA Y EUROPA ANTE LA AGENDA GLOBAL

XAVIER VIDAL-FOLCH

La velocidad es extraordinaria. Del mundo bipolar de la Guerra Fría, hegemonizado por Estados Unidos y la Unión Soviética, pasamos casi imperceptiblemente, una vez desplomada la URSS, a un mundo unipolar protagonizado casi en exclusiva por Estados Unidos. Y todavía más sigilosamente, en el inicio del siglo XXI empezó a fraguarse la amenaza de un nuevo duopolio, de carácter reduccionista, entre Estados Unidos y China. Todo ello a la par que proliferaban las tentativas de pergeñar una nueva arquitectura internacional de sesgo multilateral: desde el nuevo papel de coordinación en política económica otorgado al G-20, hasta la reforma del FMI, pasando por nuevos intentos de reconfigurar el Consejo de Seguridad de Naciones Unidas.

Significativamente, la base de un posible (aún no consolidado) duopolio en el liderazgo mundial se aceleró desde la crisis económica inaugurada por el estallido de la burbuja de las hipotecas «subprime». Por un lado, China revalidó sus crecimientos anuales en torno al 10%; redobló su presencia en los continentes en desarrollo, como África y Latinoamérica, intercambiando el suministro de materias primas estratégicas y alimentarias por inversiones directas en infraestructuras públicas y empresas; y afianzó una nueva presencia diplomática mundial, como cabeza más visible de los países emergentes, visualizada, por ejemplo, en el papel adoptado en la cumbre del cambio climático celebrada en Copenhague en diciembre de 2009.

Si China disponía de un esquema claro –aunque fuera esquemático–, no era ése el caso de Estados Unidos, que por vez primera aparentaba bracear en el desconcierto sobre el subcontinente. «Nadie en el Gobierno piensa, ni tiene iniciativa, ni tiene nada con respecto

a Latinoamérica», reconocía un antiguo funcionario del Departamento de Estado<sup>1</sup>.

Por el contrario, la Unión Europea (UE) disponía tradicionalmente de una hoja de ruta: el problema es que la cambiante realidad la desbordó demasiado fácilmente.

## I. LA HOJA DE RUTA EUROPEA

La clave de bóveda de esa hoja de ruta era la relación «de región a región» pretendida por la Unión Europea desde el proyecto trazado en 1994 de asociación bilateral con MERCOSUR (inicialmente Brasil, Argentina, Uruguay y Paraguay). Esta impronta regionalista se guiaba por un designio europeo sencillo y contundente, el de «reforzar la autonomía económica, política y cultural de los países latinoamericanos en el continente americano y en el mundo, reforzando al mismo tiempo los vínculos internos y las relaciones de asociación con Europa: este reforzamiento pasa por la integración regional, ámbito en el que la UE goza de una experiencia sin igual en el mundo»<sup>2</sup>.

Pero hasta bien entrados los años noventa la mirada europea sobre América Latina había sido fragmentaria, carente de un enfoque de conjunto:

- Los países de mayor relevancia económica (Alemania, Francia, Reino Unido) se concentraban en la promoción de sus relaciones comerciales.
- Estados de economías menos potentes, pero con fuertes vínculos históricos y culturales con la región, como España, contribuyeron en algunos procesos de pacificación, sobre todo en Centroamérica (proceso de Contadora; aportaciones a la pacificación de El Salvador y Guatemala).
- La zona caribeña mantenía vínculos desde el Convenio de Lomé (1975) en el marco de los países ACP (África-Caribe-Pacífico).

---

<sup>1</sup> Andrés Oppenheimer, «África gana a Latinoamérica», *El País*, 9 de febrero de 2010.

<sup>2</sup> «Evaluation de la Coopération Régionale de la CE en Amérique Latine», Rapport final de synthèse, marzo de 1999.

- co), un diseño relativamente postcolonial de influencia francesa y portuguesa.
- Se alcanzaron otros acuerdos, como el que en 1984 dio lugar al Grupo de San José, buscando la pacificación de América Central.
  - A diferencia de Estados Unidos, que desde la doctrina Monroe «pensó» globalmente América Latina, aunque fuese desde la teoría del «patio trasero», la Europa contemporánea (o sus componentes) esbozó elementos de relación con América Latina, pero sin una visión articulada ni omnicomprensiva. Entre otras razones, porque sólo en 1957 iniciaba su exitosa, pero lenta construcción.

Distintos factores confluyeron para modificar esta situación, presionando a favor de la necesidad de una estrategia europea para el conjunto de América Latina. Entre ellos destacaron:

- La caída del muro de Berlín y la creciente globalización económica, financiera y de las comunicaciones rompieron los corsés mentales y geográficos de los actores políticos.
- El Tratado de Maastricht ensanchó esos horizontes, al esbozar en 1992 la creación de una Política Exterior y de Seguridad Común.
- La propia experiencia de las Comunidades Europeas desencadenó la fragua de nuevas experiencias de construcción regional como MERCOSUR (en 1991), con la ayuda técnico-política de la Europa comunitaria; o, en otro sentido, la APEC (Asia-Pacífico, en 1989). Se difundió así un fenómeno de nuevo «regionalismo abierto» a la búsqueda de formas diferentes de inserción de las economías nacionales en un nuevo contexto internacional. Este regionalismo permitía múltiples relaciones interregionales y buscaba su compatibilidad con las reglas de organismos multilaterales en transformación, como el GATT-OMC.
- La caída del muro provocó la aparición de una región oscurecida hasta entonces, la Europa central/oriental, geográfica e históricamente destinada a fundirse con la occidental, mediante la ampliación de la UE al Este. Ello activó la gimnasia de «pensar de región a región».
- Complementariamente, la maduración de la incorporación de España (y Portugal) a la Unión Europea aportó nuevas priori-



dades en la proyección exterior de ésta: el Mediterráneo y América Latina. No resulta casual que las primeras estrategias globales para ambas zonas fuesen diseñadas en 1994/1995 por un comisario español, Manuel Marín.

## II. EUROPEOS Y NORTEAMERICANOS

Simultáneamente, la América Latina de la «*década perdida*» por el estancamiento económico y la inestabilidad política en los ochenta dio paso en los noventa a un periodo de fuerte expansión económica y generalización democrática. América Latina se convirtió en un semillero de «países emergentes».

Ello generó, en los primeros noventa, una soterrada pero creciente competencia entre Estados Unidos y la UE por aumentar su influencia en América Latina. Entonces, George Bush anunció su visión de un Área de Libre Comercio de las Américas (ALCA). Las negociaciones del TLC entre Estados Unidos, Canadá y México se realizaron en paralelo a las del Tratado de Maastricht (y a la desaparición jurídica de la antigua URSS). La primera cumbre de las Américas, convocada por Bill Clinton, coincidió con la aceptación por la UE de la estrategia de asociación entre ésta y MERCOSUR, con vistas a un acuerdo de libre comercio y a una estrecha colaboración económica y política, balizado por un primer acuerdo marco de cooperación (en 1995, que entró en vigor en 1999).

El acuerdo de asociación con MERCOSUR fue siempre acariciado como la clave de bóveda de la política europea para Latinoamérica. A la liberalización comercial se le sumarían la reducción de trabas no arancelarias, la cooperación económica y técnica, la libre circulación de servicios y capitales, reglas de competencia y hasta un diálogo político reforzado.

En el caso del conjunto de América Latina, la UE la dotaba de programas de formación académica (ALFA), cooperación empresarial y de investigación (Al-invest), cooperación urbana entre 1.200 ciudades (Urb-AL), relaciones entre cámaras de comercio (Atlas) y de promoción de la sociedad de la información (@lis), entre otros.

Algo significativamente distinto al enfoque norteamericano.

Filosóficamente, la tradición anglosajona se fundamentaba en el elogio del «trade»; más aún, del «trade, not aid», bajo la suposición de que la creación de extensas áreas de libre comercio estimularía por sí sola el crecimiento económico y el bienestar social. La europea lo hacía en el «trade and aid», bajo la convicción de que la integración en un conjunto asimétricamente más desarrollado generaría costes sociales de todo tipo en los países menos desarrollados, que debían ser compensados por los países más prósperos. Expresado de otra manera: las transferencias de cohesión o solidaridad, o, al menos, fuertes programas de cooperación constituyen el peaje que deben pagar los países o regiones más ricas para multiplicar los horizontes de sus empresas, para ocupar el nuevo mercado.

El TLC permitió un gran salto adelante de México. Pero no sin facturas sociales, como la gran crisis migratoria o las tensiones fronterizas; ni sin exposición a una gran vulnerabilidad, como se reveló con el «efecto tequila» de 1994/1995. La radical apertura de fronteras de una economía menos desarrollada frente a su Norte podía vigorizar sus flujos comerciales, incrementar la atracción de inversiones directas y recolocar excedentes de mano de obra: sucedió con México respecto a Estados Unidos, como recientemente había ocurrido en España tras su ingreso en la UE. La gran diferencia radicó en que, de forma distinta a México, España dispuso de un escenario institucional común donde asentar su incipiente democracia (las instituciones comunitarias); de ingentes transferencias financieras netas compensatorias, que le ayudaron a modernizar sus sectores más atrasados; y de libertades económico-sociales más amplias que las comerciales (como la libre circulación de personas), que le permitieron un ajuste flexible de su reconversión agraria e industrial, finalizando en un retorno masivo de los emigrantes laborales.

La política de cohesión interna en la UE, que absorbe en torno al 40% del presupuesto común y que es la traducción regional del «welfare state», constituye uno de los pilares básicos de la Unión. Lógicamente, como toda política exterior es trasunto de la política interna, la cohesión social y regional se traduce en la acción exterior europea como una sensible cooperación al desarrollo. También lógicamente, el escaso desarrollo histórico del «welfare state» en Estados Unidos se traduce en una escasa propensión a exportarlo en sus relaciones exte-

riores (aunque luego, circunstancialmente, deba financiar programas de ayuda urgente ante catástrofes macroeconómicas súbitas, como también sucedió en México). Lo que resulta paradójico, o irónico, es que Europa calcase precisamente de los Estados Unidos su modelo, herencia de la extraordinaria articulación que generó en el Viejo Continente el Plan Marshall.

### III. OBSTÁCULOS Y DIFICULTADES

Sin embargo, el final de la partida no estaba nada claro.

El buen ritmo inicial de las negociaciones para la asociación UE-MERCOSUR, emprendidas desde 2000 tras la entrada en vigor del acuerdo marco de cooperación, se ralentizó enseguida por razones que tenían que ver con las dos partes. Dentro de MERCOSUR —que pretendía no sólo convertirse en una zona de libre cambio, sino también en una unión aduanera y en un verdadero mercado común, aunque con instituciones meramente intergubernamentales y no supranacionales—, las crisis argentinas y la brasileña generaron tensiones comerciales y fiscales que pusieron en cuestión hasta la tarifa exterior común. Y la escasa disposición europea a acelerar el desmantelamiento de su proteccionismo agrícola enfriaba los ánimos del Cono Sur: la remisión de estas cuestiones a los avances de la Ronda Doha de la OMC supuso que el reiterado fracaso de ésta redundaría automáticamente en obstaculizar los progresos UE-MERCOSUR. De hecho, la tentativa de acuerdo quedó bastante pronto en barbecho. El diálogo fue congelado en 2004.

De igual manera, el activismo de los protagonistas del ALCA desde la cumbre de Quebec (en abril de 2001) se topó con los recelos de quienes le imputaban un designio de dominio estratégico; desconfiaban del creciente énfasis en los aspectos de seguridad (criminalidad, narcotráfico); y recriminaban el renacimiento del proteccionismo agrícola de Washington. Es el caso de Brasil: no sólo desde el acceso al poder, en 2003, de Luiz Inácio Lula da Silva, sino desde antes de los tiempos de Fernando Henrique Cardoso, se prefería negociar la conclusión del ALCA una vez fortalecida la propia región: MERCOSUR o el conjunto de Suramérica, para hablar un poco más «de tú a tú» con Washington.

Las debilidades latinoamericanas eran cuantiosas. Entre ellas, figuraba en lugar destacado la profusión de dispersos proyectos de agrupación regional, a cuál más débil<sup>3</sup>. La emergencia de un nuevo liderazgo, el de Brasil, resultó prometedora en muchos aspectos, pero no simplificó el tablero. Por un lado, Lula se mostró partidario de impulsar MERCOSUR, por el que decía sentir «mayor simpatía» que por el ALCA y no sólo por razones económicas y comerciales, sino también como forma de mejorar su posición en el propio ALCA. Se adhirió al principio de libre comercio continental, pero planteó un bloque más equitativo y menos beneficioso para Estados Unidos (Brasil sería hoy el gran perdedor, pues entre 1974 y 1977, el periodo de mayor apertura comercial bilateral, las exportaciones a Estados Unidos crecieron un 5,23 % y las importaciones un 116 %). Sostenía que el ALCA suponía «en la práctica una especie de anexión de las economías latinoamericanas a la economía de Estados Unidos», pero se veía urgido a encontrar la manera de acceder libremente a los mercados del Norte.

Por otra parte, vino a añadir una nueva a la ya extensa «*sopa de letras*» de las organizaciones existentes: UNASUR, la unión de toda Suramérica, lanzada por Cardoso en la cumbre celebrada en Brasilia en agosto del año 2000 que congregó a los doce presidentes del subcontinente. Su pretensión era afrontar juntos la globalización, mejorar los cambios y la competitividad y negociar como bloque con otras esferas de poder y escenarios de integración, particularmente el ALCA. Su objetivo era la «integración física», mediante un plan de infraestructuras transnacionales que la sustentase, superando el ecosistema amazónico y los Andes. Ello debía traducirse en una red de ferrocarriles, gasoductos, vías fluviales y autovías y vías de acceso a los puertos atlánticos de Brasil y a los pacíficos de Chile y Perú. Así pues, una integración vial y de corredores bioceánicos.

---

<sup>3</sup> Iniciativas de integración latinoamericanas: Mercado Común Centroamericano (1960)/Sistema de Integración Centroamericano (1991); Asociación de Libre Comercio del Caribe (1968); Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (1960); Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI) (1980); NAFTA (1994); Pacto Andino (1969)/Comunidad Andina de Naciones (CAN, 1996); Sistema Andino de Integración (1992); Comunidad del Caribe (CARICOM) (1973); Grupo de los Tres (México, Colombia, Venezuela) (1995); MERCOSUR (1991); UNASUR (2008); Comunidad de América Latina y Caribe (CALC).

El fraccionamiento y dispersión de iniciativas y agrupaciones sub-regionales venía a respaldar un cuadro de dificultades y obstáculos más general, derivados sobre todo del hecho de que «para los Estados de Latinoamérica, la soberanía es una noción absoluta, megalómana, que no se puede subordinar a ningún valor, ya sea la paz, los derechos humanos, la democracia, la inclusión social o la igualdad de oportunidades: los repetitivos ensayos integracionistas nacen muertos por la persistente tendencia a ignorarlos al día siguiente, aferrándose a la irrestricta soberanía e independencia»<sup>4</sup>. Cuando, como anticipó ya hace años Daniel Bell<sup>5</sup>, el Estado-nación se hacía «demasiado pequeño para los grandes problemas de la vida y demasiado grande para los pequeños», el mundo inauguraba la era de las post-soberanías. Mientras, Latinoamérica quedaba anclada en la etapa anterior, con muchas de las limitaciones acumuladas durante su existencia, a saber: democracias de corte casi puramente electoral; ausencia de verdadera separación de poderes; deficiente organización de las administraciones; ausencia de una cultura de sumisión al Estado de derecho. En consecuencia, se veía cortocircuitada por algunos de los impactos negativos de la globalización, la porosidad del crimen organizado, la carencia de conexión de sus infraestructuras, la polaridad entre una densa riqueza energética y la dificultad de su acceso.

#### IV. CINCO CUMBRES

Las debilidades de los dos Nortes eran de otra índole, menos inocente que las suramericanas, o más hipócrita. Mientras Bruselas y Washington solían engolfarse con alabanzas al libre comercio, taponaban las exportaciones más naturales y que más beneficiarían al Sur, sobreprotegiendo sus producciones agrícolas. De modo que entre la Política Agrícola Común (PAC) y la «Farm Bill» instaurada por George W. Bush (que aumentó en un 67% las subvenciones a una lista ampliada de productos) totalizaban un montante equivalente al PIB de todos los países subdesarrollados.

---

<sup>4</sup> Araceli Mangas, ponencia en el «Foro Euro Latinoamericano de centros de análisis: Diálogo UE-ALC», Madrid, Fundación Carolina, 2010.

<sup>5</sup> Daniel Bell, *The world and the United States in 2013*, Daedalus, 1987.

A favor de Europa, en todo caso, hay que recordar que la vieja PAC está desde hace tiempo en plena transformación hacia una orientación menos intervencionista sobre los mercados (y, en cambio, más hacia el mantenimiento de la renta personal de los agricultores), mientras que la aceleración del neoproteccionismo de Washington es más reciente. Como lo es que el incremento del gasto defensivo de Estados Unidos, sólo en el ejercicio 2002, equivalía a toda la ayuda financiera mundial al desarrollo.

Así pues, Europa deberá aprender a realizar sacrificios, si pretende realmente establecer con MERCOSUR o con el conjunto de América Latina una relación interregional simétrica y equitativa. Y deberá aprender a hacerlo rápido si desea estar a la altura del siempre presente, aunque transitoriamente desorientado, «desafío» norteamericano. Pero, además de realizar sacrificios, deberá repensar su estrategia. La Unión ha pugnado por poner en práctica una idea de «multilateralismo eficaz» compatible con el regionalismo, convencida de que su pacto fundacional, el consentimiento para compartir soberanía entre Estados-nación competitivos o rivales obtendría el necesario predicamento en otras latitudes. Y pese a su preferencia por el proyecto que aparecía como más prometedor, el de MERCOSUR, estaba dispuesta a trenzar complicidades con cualquier otra agrupación regional, en la que el subcontinente americano venía siendo tan pródigo.

En algunos aspectos, así lo ha hecho, por ejemplo, mediante el establecimiento de variados programas de cooperación. Bastantes de ellos han sido adoptados a consecuencia de un nuevo foro, el de la asociación estratégica UE-ALC, que celebra desde 1999 una cumbre bianual, como se decidió ese año en la de Río de Janeiro, un encuentro que sirvió, además, para lanzar la reapertura de las negociaciones con MERCOSUR. La segunda cumbre, en Madrid, generó el programa Alban y el acuerdo UE-Chile. La tercera, en la ciudad mexicana de Guadalajara, dio luz al programa Eurosocietal. La cuarta, en Viena, sirvió para desencadenar las negociaciones UE-Centroamérica. Y la quinta, en Lima, en 2008, enhebró el diálogo sobre migraciones. Como se ve por ese sucinto enunciado de sus principales consecuencias, este formato de cumbres ha tenido la cautela de combinar las grandes aproximaciones de alianzas territoriales o los debates genéricos sobre problemas comunes con la puesta en marcha de programas concretos de

cooperación. Con mayor o menor alcance, lograron sortear el frecuente riesgo, en este tipo de relaciones, de incurrir en la retórica.

## V. LA CRISIS, DE REFILÓN

Durante ese decenio se asistió en Latinoamérica a una general consolidación democrática; a un descenso de la pobreza y la desigualdad; al surgimiento de nuevos polos de referencia regional, como México y, sobre todo, Brasil; y al aterrizaje de China y sus inversiones. Quizá lo fundamental sea que el subcontinente americano eludió la gravedad de la mayor crisis económica internacional desatada desde la década de los treinta. Fue un hecho inédito, por cuanto hasta entonces todas las grandes crisis se habían iniciado en países emergentes o los habían perjudicado gravemente.

No es que América Latina y el Caribe permaneciesen incólumes ante la Gran Recesión transnacional. Su PIB descendió un 1,7% en 2009, pero por debajo del 2,2% negativo de las economías en desarrollo o emergentes (salvo India y China, que crecieron), o del 3,6% de los países desarrollados, según el informe anual de la CEPAL. Con todo, se demostró como la región más preparada por su crecimiento en el lustro anterior, por el superávit de sus cuentas exteriores, por la mejora de sus finanzas públicas, por el descenso de su deuda externa y por el control de su inflación.

Es cierto que todos estos conceptos se repartían de forma desigual: mientras la mitad de la región se comportaba favorablemente, la otra mitad lo hacía precariamente, especialmente México. El trienio 2007-2009 vio disminuir el comercio mundial y por tanto la exportación de materias primas latinoamericanas, la caída de sus precios y el consecuente deterioro de su balanza de pagos; vio reducirse la inversión exterior en casi un tercio, y el turismo internacional; registró un aumento del desempleo del 7,4% al 8,3% (si bien la mitad que en la crisis de los ochenta). Pero todo ello, a diferencia de lo que sucedía en las principales áreas desarrolladas, tocó fondo en 2009 y empezó a recuperarse. Las previsiones macroeconómicas de los organismos internacionales profetizaban que en 2010 el PIB mundial crecería al 2,5% (Banco Mundial), frente al 4% de la región latinoamericana.

## VI. LA ÚLTIMA CUMBRE

El caso es que el carácter limitado de la colaboración entre la UE y Latinoamérica, así como la simultánea maduración de algunos de los procesos puestos en marcha, generó una cierta revisión del paradigma de relaciones «de región a región». Por un lado, la Comisión Europea subrayó la necesidad de un mayor pragmatismo, al plantear la conveniencia de centrar el diálogo en «objetivos concretos y en los medios para conseguirlos», para lo cual postuló que debían emprenderse «pocas iniciativas concretas», multiplicando, en cambio, el esfuerzo en su realización práctica<sup>6</sup>. Por otro, se reafirmaba el objetivo de crear una red de acuerdos de asociación entre la UE y todos los países y grupos de integración de América Latina<sup>7</sup>. Pero evitando convertir esa estrategia en prisionera de sí misma, en rehén del soberanismo de los componentes de dichos grupos. Es decir, abriendo la vía a diálogos y acuerdos con parte de los mismos. En suma, también a una estrategia bilateral.

El cúmulo de experiencias de las primeras cinco cumbres, los esfuerzos por aplicar el paradigma «fundacional» de la relación intercontinental y la presidencia rotatoria de la Unión desempeñada por España en el primer semestre de 2010 dieron lugar a algunos de los avances más sólidos de los últimos decenios, en torno a la sexta cumbre UE-ALC celebrada en Madrid el 18 de mayo de 2010. Por un lado, se relanzó el diálogo UE-MERCOSUR, interrumpido en 2004; y se adoptaron iniciativas de cooperación financiera como la LAIF (Latin American Investment Facility), para dar apoyo a la creación de infraestructuras, dotada con 110 millones de euros con cargo a los presupuestos comunitarios en el periodo 2009-2013. Por otro, se cerró el primer acuerdo de libre comercio con una de las agrupaciones subregionales latinoamericanas, Centroamérica (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá), pese al estalli-

---

<sup>6</sup> Comisión Europea, «América Latina y la Unión Europea: una asociación de actores globales». Comunicación al Parlamento y al Consejo Europeo, Bruselas, COM(2009), 495/3, 30 de septiembre de 2009.

<sup>7</sup> Celestino del Arenal, «Balance de la asociación estratégica entre la Unión Europea y los países de América Latina y el Caribe», en Fundación Carolina (2010), *op. cit.*



do de una gravísima crisis política interna en uno de sus socios (Honduras), así como con Colombia y Perú.

La importancia de este acuerdo es geoestratégica. No en vano las pretensiones explícitas de la UE en Centroamérica estribaban en «moderar la influencia de Estados Unidos en la región, encontrar un interlocutor de dimensión más adecuada» para la cantidad y calidad de las relaciones y «ocupar nichos selectivos en ámbitos como el turismo y los servicios financieros»<sup>8</sup>.

Su contenido comercial es amplio. Contempla la libre exportación de productos industriales a la UE y mejoras en el comercio de lácteos, carne, arroz, azúcar y plátanos; la libre exportación de la mayor parte de productos industriales europeos y una liberalización progresiva, en un periodo de diez años, de las ventas de automóviles; la protección de las denominaciones de origen en productos específicos, como el queso manchego, el whisky o el champán. Todo ello no se logró sin críticas internas en el ámbito europeo. Así, la organización agrícola-ganadera española COAG protestaba: «Para abrir la puerta a las contrataciones públicas, el comercio de servicios y sectores industriales, Europa entrega la ganadería, el azúcar, los cereales y el plátano». Este tipo de reacción de los sectores protegidos certifica, *sensu contrario*, el positivo alcance del acuerdo.

## VII. SOCIOS ANTE LA AGENDA GLOBAL

La velocidad exponencial de la globalización; la aceleración de la reforma de la gobernanza internacional; el prometedor comportamiento económico de la región latinoamericana; así como el pulso entre la tendencia a duopolizar la hegemonía mundial y el intento de multilateralizarla constituyen razones suficientes como para pretender que la UE y ALC se concierten para identificar y defender intereses comunes ante la agenda global. De los miembros del G-20, que se ha convertido desde el otoño de 2008 en el principal gestor mundial de la crisis económica, siete son europeos y latinoamericanos. Aun-

---

<sup>8</sup> «Regional Strategy Paper 1998-2000» (IB/1080/98-ES-rev) y «Centroamérica: perspectivas de futuro», VVAA, Centre d'Estudis Internacionals, Barcelona, 2003.

que no fuera más que por ello, esta implicación en la gobernanza mundial otorga a la asociación birregional un acento orientado a temas de la agenda internacional, desde el cambio climático a la salida de la crisis o a la regulación del sistema financiero.

Lo ha especificado con exactitud el secretario general iberoamericano, Enrique Iglesias: «Nuestra agenda de trabajo debe incluir el apoyo al cambio productivo, la búsqueda de soluciones al cambio climático, la transformación institucional a favor de la gobernanza democrática, la comprensión de las culturas ancestrales y afrodescendientes, la regulación de los flujos migratorios, sobre todo en lo tocante a los derechos de los emigrantes, la actuación coordinada en situaciones de emergencia y reconstrucción o la mejora en el uso de las TIC y de la innovación tecnológica»<sup>9</sup>.

Ahora bien, que éste sea el horizonte necesario no significa que su evidencia esté descontada. Al contrario, del mismo modo que en los temarios propios de la estricta relación birregional una realidad erizada de dificultades se interpone ante el objetivo de aproximar y/o armonizar posiciones en la escena mundial. La experiencia demuestra, por ejemplo, la dificultad, por no escribir imposibilidad, de concertación cuando en el interior de las dos regiones domina la división: ése fue el caso ante la guerra de Irak, donde México y Chile, en un continente, o Francia y Alemania, en el otro, mantuvieron posiciones muy similares, opuestas a la invasión, mientras otros países se plegaban a la decisión del Gobierno norteamericano del segundo Bush.

También el asimétrico nivel de desarrollo económico o la disímil estructura de ambos bloques pueden añadir impedimentos a la concertación, a causa de la existencia de intereses distintos o contrapuestos, pese a que en teoría se compartan valores y objetivos. Ocurrió, por ejemplo, en la cumbre de Copenhague contra el cambio climático (diciembre de 2009), cuando la UE se empeñó en que los compromisos para reducir las emisiones de CO<sub>2</sub> se convirtiesen en vinculantes, mientras que países decisivos como Brasil prefirieron coprotagonizar con los más contaminantes (Estados Unidos y China) la resistencia a esa obligatoriedad, basándose en la retórica del derecho de los emergentes al propio desarrollo sin limitaciones medioambien-

---

<sup>9</sup> Enrique Iglesias, *ABC*, 19 de mayo de 2010.

tales. O en la cumbre del G-20 de Toronto, en junio de 2010, donde los emergentes latinoamericanos formaron equipo con países como Canadá en su oposición a establecer nuevos impuestos al sector bancario (pensados para prevenir nuevas crisis financieras), alegando que su banca no había actuado como difusora de los activos tóxicos (hipotecas *subprime* y otros productos estructurados especulativos y/o fraudulentos), a diferencia de la banca de inversión de los Estados Unidos y de numerosas entidades europeas.

En otros aspectos, sin embargo, el consenso entre países desarrollados y emergentes ha sido posible: por ejemplo, en la redistribución de poder en el FMI. Algo que debiera extenderse también a la estructura de Naciones Unidas y al Consejo de Seguridad. Pero los europeos son, en este ámbito, escasamente dinámicos, pese a que en teoría las nuevas instituciones y disposiciones del Tratado de Lisboa les permitirían imprimir una mayor agilidad a su política exterior común.

### 3. LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL DIÁLOGO POLÍTICO BIRREGIONAL

FEDERICO ZORZÁN\*

#### I. INTRODUCCIÓN

El diálogo político, con funciones de dirección y orientación estratégica de las relaciones, es, junto con la política comercial exterior y la cooperación al desarrollo, uno de los principales ámbitos en los cuales se articulan las relaciones entre la Unión Europea y sus socios terceros, incluida América Latina y el Caribe.

Desde hace más de una década la Cumbre bienal de los jefes de Estado y de Gobierno de la Unión Europea, América Latina y el Caribe (las Cumbres UE-América Latina y el Caribe) es el principal foro de diálogo político entre las dos regiones y un momento clave para avanzar en la Asociación estratégica birregional establecida en Río de Janeiro en 1999, abordar temas de interés común en la agenda global, así como promover iniciativas de cooperación interregional.

La reciente VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid ha permitido alcanzar una serie de resultados muy significativos para las relaciones birregionales, como, por ejemplo, la conclusión de las negociaciones UE-Centroamérica (UE-CA); la decisión de relanzar las negociaciones para el Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR, que estaban bloqueadas desde 2004; la adopción, por primera vez, de un Plan de Acción conjunto bianual con iniciativas de cooperación concretas en áreas clave; así como la creación de la Fundación EUROLAC. Estos logros subrayan la importancia del diálogo político y de las Cumbres UE-América Latina y

---

\* Funcionario de la Comisión Europea destacado en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación de España. Las opiniones expresadas en este artículo lo son a título estrictamente personal.

el Caribe como instrumento para fortalecer los vínculos birregionales, así como para canalizar y orientar la cooperación birregional.

El seguimiento de los positivos resultados de Madrid no se realiza solamente en el marco de las Cumbres bienales. Desde los años ochenta y noventa la UE y América Latina y el Caribe han puesto en marcha un conjunto de mecanismos de diálogo y cooperación que, entre cumbre y cumbre, alimentan y complementan la relación entre ambas regiones en sus distintas facetas (a nivel subregional, de país, sectorial, y a nivel gubernamental, de la sociedad civil, etcétera).

Entender la complejidad y riqueza de estos mecanismos es un elemento relevante no solamente para dar seguimiento a las orientaciones políticas definidas por los líderes en las cumbres, sino también para que el diálogo entre la UE y América Latina y el Caribe sea cada vez más concreto y eficaz, contribuyendo a avanzar en el objetivo de proyectar el potencial político y económico de ambas regiones en la escena global.

En este contexto, el presente artículo pretende ofrecer una panorámica general sobre los varios instrumentos y espacios de diálogo existentes entre la UE y América Latina y el Caribe, haciendo hincapié de manera más específica en las relaciones que la UE ha desarrollado con Latinoamérica, y refiriéndose a los países del Caribe de manera más limitada, principalmente en el marco de las cumbres birregionales UE-América Latina y el Caribe. La segunda parte del artículo analiza de manera más específica los resultados de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid.

## II. BASES PARA LAS RELACIONES Y EL DIÁLOGO UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE

Para comprender la importancia que reviste para las dos regiones el estrechar sus vínculos recíprocos, hay que tener en cuenta evidentes factores históricos y culturales que aproximan a ambas regiones. Asimismo, la UE y América Latina y el Caribe comparten una serie de valores, principios y objetivos tales como la democracia, el Estado de derecho, la universalidad e indivisibilidad de los derechos humanos y de las libertades fundamentales, el respeto de la digni-

dad humana, los principios de igualdad y solidaridad, así como el respeto de los principios de la Carta de las Naciones Unidas y del derecho internacional, que favorecen el entendimiento común y constituyen una base sobre la cual desarrollar un diálogo amplio y abierto.

En su proyección externa cabe destacar que, juntos, la UE y América Latina y el Caribe constituyen sesenta Estados soberanos (27 de la UE, 33 de América Latina y el Caribe); es decir, aproximadamente la tercera parte de los países miembros de las Naciones Unidas, ocho miembros del G20, más de 1.000 millones de personas, y más de un cuarto del PNB mundial. Asimismo, la UE y América Latina y el Caribe comparten el deseo de reforzar un sistema internacional fundado en el principio del multilateralismo, regido por normas consensuales de aplicación universal y mecanismos de vigilancia multilaterales, al igual que el objetivo de intentar traducir este «potencial» en una mayor capacidad de influencia en los grandes desafíos globales (terrorismo, crimen organizado, proliferación de armas de destrucción masiva, seguridad energética, cambio climático, migraciones o flujos financieros).

En su papel solidario, la UE y sus Estados miembros son hoy en día el mayor donante de Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) en América Latina y el Caribe<sup>1</sup> y, desde el punto de vista socio-económico y medioambiental, apoyan el desarrollo sostenible de América Latina y el Caribe con el objetivo fundamental de erradicar la pobreza y alcanzar los Objetivos de Desarrollo del Milenio. La UE desempeña también un papel muy activo a la hora de ayudar a las poblaciones y países de América Latina y el Caribe que se enfrenten a catástrofes naturales o humanitarias.

Desde el punto de vista económico, los países de la UE son, en su conjunto, el segundo socio comercial de América Latina y el Caribe (el primer socio para el MERCOSUR y Chile), duplicando sus

---

<sup>1</sup> De la UE procede más del 40% de la AOD total a la región, mientras que de EEUU el 25%. La cooperación comunitaria programable con América Latina se ha mantenido en un promedio próximo a los 500 millones de euros anuales en compromisos desde la mitad de los años noventa hasta hoy en día, en el marco de las perspectivas financieras 2007-2013.

intercambios entre 1999 y 2008<sup>2</sup>. La UE es también la más importante fuente de inversión extranjera directa (IED) en América Latina<sup>3</sup>.

Otra cuestión que ha cobrado cada vez más atención en el diálogo entre las dos partes es el importante flujo migratorio de ciudadanos de América Latina y el Caribe hacia la UE (especialmente hacia España) y el consiguiente impacto económico y social en los países de origen y destino, incluida la cuestión de las remesas hacia América Latina y el Caribe, que, por sí solas, ya han superado el flujo de la AOD europea.

Este conjunto de valores, objetivos, intercambios y temas de interés común contribuye a que la agenda del diálogo político entre la UE y América Latina y el Caribe sea muy amplia y ambiciosa en todos los ámbitos y no sea una mera agenda «Norte-Sur», centrada en los temas de desarrollo. Una agenda que, además, debido a la gran heterogeneidad existente entre los países de América Latina y el Caribe –en términos de nivel de desarrollo, dimensión o intereses geoestratégicos–, se adapta a las necesidades y aspiraciones de los diferentes países, regiones e interlocutores.

En este marco, el diálogo político UE-América Latina y el Caribe, que se ha desarrollado de manera más intensa a partir de los años noventa, lo ha hecho sobre la base de la práctica, en particular en lo que respecta a los marcos y a las modalidades para el diálogo –niveles de participantes, frecuencia de las reuniones, formato de las delegaciones–, manteniéndose un considerable grado de flexibilidad entre países y regiones, y con una cierta ambigüedad entre las competencias de alcance intergubernamental entre los Estados miembros y las de construcción supranacional o «comunitarias» («primer» y «segundo pilar», según la definición del Tratado de la UE de 1992).

---

<sup>2</sup> Las importaciones de la UE procedentes de América Latina aumentaron de 42.000 MEUR a 102.400 MEUR y las exportaciones europeas a la región crecieron del 52.200 MEUR a 86.400 MEUR.

<sup>3</sup> Los flujos de IED europea hacia América Latina alcanzaron su punto máximo en 2000 (460.000 MEUR), con un volumen total de las inversiones europeas acumulado (*stock*) en América Latina, que aumentaron de 189.400 MEUR en 2000 a 227.800 MEUR en 2007.

## **Un diálogo multidimensional y multiactor**

### ***A nivel birregional***

- Cumbres bienales de Jefes de Estado y Gobierno UE-América Latina y el Caribe (desde 1999). Hasta la fecha se han celebrado seis cumbres (Río de Janeiro, 1999; Madrid, 2002; Guadalajara, 2004; Viena, 2006; Lima, 2008; Madrid, 2010).
- Reuniones ministeriales UE-Grupo de Río (desde 1990, reuniones bi- anuales en años alternos a las Cumbre de Jefes de Estado, la próxima en 2011; reuniones al margen de la Asamblea General de las Naciones Unidas, teniendo lugar la más reciente en septiembre de 2010).
- Diálogos de política sectorial UE-América Latina y el Caribe (cohesión social, drogas, I+D, migración).

### ***A nivel regional y de país***

- Diálogos con las subregiones (CA, CAN y MERCOSUR) y países (Chile y México, Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) en el marco de acuerdos (de cooperación, de asociación, o acuerdos sectoriales).
- Diálogos especializados de política sectorial (por ejemplo, sobre drogas) y derechos humanos (Argentina, Brasil, Chile, Colombia y México).
- Partenariados estratégicos con Brasil y México, Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) con Chile, que se desarrollan a través de un programa de trabajo conjunto periódico, que incluye varios mecanismos de diálogo de política sectorial.
- Programa de trabajo UE-Argentina 2010-2013.
- Memoranda de Entendimiento entre la Comisión con Colombia, Perú y Costa Rica.

**Caribe:** diálogo en el contexto ACP (Consejo de Ministros y la Asamblea Paritaria ACP-UE).

Diálogo ministerial con Cariforum-COM (anual) en el marco del Acuerdo de Partenariado Económico (EPA); nuevo diálogo político UE-Cariforum (desde marzo 2010).

**Diálogo a nivel del Parlamento Europeo** (birregional: Asamblea EUROLAT, Asamblea Paritaria ACP-UE; diálogo a nivel regional o país, por ejemplo, en el marco de los acuerdos de asociación).

**Diálogo de y con la sociedad civil** (birregional, regional o de país a país): sociedad civil institucionalizada (CESE, órganos similares en AL), ONG, sector privado, universidades, etcétera.

**Diálogo periódico UE sobre AL** (a nivel de altos funcionarios con Estados Unidos, Canadá y Rusia).



### III. EL DIÁLOGO POLÍTICO UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA «ASOCIACIÓN ESTRATÉGICA», ¿PARA QUÉ?

Las relaciones birregionales entre la UE y América Latina y el Caribe se han desarrollado alrededor de una serie de objetivos estratégicos:

- Intensificar las relaciones UE-América Latina y el Caribe en varios niveles (birregional, subregional y bilateral).
- Trabajar juntos para lograr una mayor influencia en la gestión de los retos de la mundialización y de las interdependencias internacionales.
- Contribuir a la paz, la estabilidad y el desarrollo de ALC, mejorando la gobernanza democrática, así como la protección y promoción de los derechos humanos.
- Profundizar en la integración regional y, cuando sea posible, avanzar en negociaciones para concluir una red de Acuerdos de Asociación con las subregiones, reforzando al mismo tiempo los lazos bilaterales con países clave.
- Aumentar la coordinación y cooperación en temas estratégicos (cohesión social, reducción de la pobreza, desigualdad y exclusión, fomento del desarrollo sostenible, lucha contra el cambio climático, migración, drogas y derechos humanos).
- Favorecer la inversión y el comercio entre ambas regiones.
- Establecer un diálogo dinámico en el ámbito parlamentario y aumentar la participación de la sociedad civil.

Por parte de la UE, estos objetivos y principios guía han venido plasmándose en cuatro Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento sobre las relaciones con Latinoamérica:

La Comunicación *UE y AL. Actualidad y perspectivas de fortalecimiento de asociación* (1996–2000), adoptada por la Comisión Europea en diciembre de 1995, constituye la «espiná dorsal» de la estrategia que la UE ha venido desarrollando en sus relaciones con AL hasta la actualidad. Se basa en un enfoque diferenciado y adaptado a las características y necesidades propias de cada región y cada país. La Comunicación propone un estrechamiento de las relaciones políticas destinado, en particular, a intensificar las relaciones a escala subcontinental (en ese momento con el grupo de Río), regional (MERCOSUR,

Centroamérica y el entonces Pacto Andino) y bilateral, asociando en mayor medida a América Latina a la gestión de las cuestiones de carácter internacional, y al abordaje conjunto de otros aspectos como la evolución de las relaciones interamericanas y la protección del medio ambiente. La Comunicación establece también otros temas prioritarios, como la intensificación de la integración económica y del libre comercio, el apoyo institucional al proceso de integración regional, a la cohesión social y a la sostenibilidad del desarrollo, temas en los cuales se concentraría el diálogo y la cooperación birregional en los años sucesivos.

La Comunicación *Una nueva Asociación Unión Europea/AL en los albores del siglo XXI*, adoptada por la Comisión en 1999, en vísperas de la primera Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Río de Janeiro, completa la visión de 1995 proponiendo reforzar la estrategia hacia AL con la creación de una «asociación estratégica» birregional, destinada a incrementar la capacidad de influencia de ambas regiones en la escena internacional en tres ámbitos:

- Organizativo (reforma de las Naciones Unidas, creación de mecanismos de prevención y de resolución de conflictos, etc.).
- Legislativo y su aplicación (no proliferación de armas de destrucción masiva, control de los flujos migratorios, lucha contra los distintos tipos de tráfico ilegal, etc.).
- Del fomento de valores comunes (derechos humanos, democratización, desarrollo sostenible, estabilidad financiera y cohesión social).

Se prevén tres cauces para el diálogo: (i) con América Latina en su conjunto (para los principales temas horizontales y sectoriales); (ii) con las agrupaciones regionales (que se consideran el verdadero eje de las relaciones, ya que la Comisión considera los mecanismos de integración regional como los elementos clave para favorecer los vínculos políticos y la concertación entre los países, e incrementar su representatividad y capacidad de influencia en el exterior); y (iii) en relación con la sociedad civil (el objetivo es democratizar la cooperación política).

En 2005, en la perspectiva de la Cumbre de Viena (mayo de 2006), la CE adoptó la Comunicación *Una Asociación reforzada entre la Unión*

*Europea y América Latina* con el objetivo de confirmar el enfoque definido en las dos Comunicaciones precedentes, tanto en el diálogo como en la cooperación entre las dos regiones. Proponía allí los siguientes ejes de trabajo:

- Crear una asociación estratégica reforzada a través de una red de acuerdos de asociación (incluido el establecimiento de áreas de libre comercio) en la que participen todos los países de la región y que pueda contribuir a la integración de AL.
- Mantener un auténtico diálogo político que refuerce la influencia de ambas regiones en la escena internacional.
- Desarrollar diálogos sectoriales, por ejemplo, sobre la cohesión social o el medio ambiente, eficaces para reducir de forma duradera las desigualdades y promover el desarrollo sostenible.
- Contribuir a la creación de un marco estable y previsible que pueda ayudar a los países latinoamericanos a atraer más inversiones europeas que, a largo plazo, contribuirán al desarrollo económico.
- Adaptar mejor la ayuda y la cooperación a las necesidades de los países.
- Aumentar la comprensión mutua a través de la educación y la cultura.

Finalmente, en septiembre de 2009, la Comisión adoptó su más reciente Comunicación sobre relaciones con AL, *La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales*, en la cual, confirmando los objetivos estratégicos generales definidos en las comunicaciones precedentes, proponía un enfoque renovado para responder a los cambios ocurridos en la región y en el contexto global, además de preparar el terreno de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid, celebrada en mayo de 2010. La Comunicación se focaliza en los siguientes ámbitos.

### *Intensificar el diálogo birregional*

Explotar plenamente el potencial político de las Cumbres, buscando reforzar el diálogo y la coordinación con otros procesos regionales en AL (Cumbres Iberoamericanas, UNASUR, Organización de Es-

tados Americanos, etc.); intensificar el diálogo y la coordinación estratégica en ámbitos relacionados con los desafíos globales (problemas macroeconómicos y financieros, seguridad y derechos humanos, migración, drogas, empleo y asuntos sociales, medio ambiente, cambio climático y energía, enseñanza superior y tecnología y innovación). La Comisión reitera el objetivo de implicar también a la sociedad civil, los actores no estatales, las instituciones culturales y financieras, etc., a través de la futura Fundación UE-América Latina y el Caribe.

### *Consolidar la integración y la interconectividad regionales*

Se propone proseguir las negociaciones sobre los Acuerdos de Asociación y apoyar los esfuerzos de integración de la región, así como el desarrollo de infraestructuras, en especial las que promuevan la interconectividad, con la creación de un nuevo mecanismo de inversión en América Latina, «LAIF/MIAL» (véase más adelante el punto sobre los resultados de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid).

### *Consolidar las relaciones bilaterales*

Establecer una relación más profunda, modulada y con «valor añadido» con los distintos países de la región en los ámbitos de interés común (energía, transporte, ciencia y tecnología y buena gobernanza en asuntos fiscales, etc.). También se propone aprovechar plenamente las asociaciones estratégicas existentes (Brasil y México), así como los Acuerdos de asociación en vigor (Chile y México) y los Acuerdos de cooperación bilaterales. Por lo que se refiere al comercio, la Comunicación propone completar las negociaciones para ejecutar las cláusulas de evolución en los acuerdos con Chile y México.

### *Adaptar y adecuar los programas de cooperación*

Aun concentrando los recursos financieros en los países más pobres, se sugiere buscar nuevas formas de cooperación con países con niveles de

desarrollo más elevados de la región (cooperación en ámbitos tales como el cambio climático, la mitigación y adaptación, la enseñanza superior, al igual que el rendimiento energético y la energía renovable), así como explorar otras oportunidades de cooperación Sur-Sur y de cooperación triangular. Se propone continuar la cooperación en el ámbito de la cohesión social, en especial a través de la renovación del programa EUROsociAL, aumentar la cooperación en el ámbito de la justicia, la libertad y la seguridad e intensificar el diálogo y la cooperación en el ámbito de las tecnologías y la innovación verdes y las bajas emisiones de carbono.

#### IV. UNA BREVE MIRADA HISTÓRICA

Las relaciones políticas de la UE con AL se han profundizado por medio de diálogos institucionalizados. Desde el punto de vista histórico, estas relaciones empezaron a mediados de los años setenta, con las conferencias interparlamentarias Parlamento Europeo-AL iniciadas en 1974; y se desarrollaron de manera más intensa y estructurada a partir de la segunda mitad de los años ochenta, y sobre todo a lo largo de los noventa, coincidiendo con el proceso de negociación y el ingreso de España y Portugal en las entonces Comunidades Europeas. Por el lado de AL, este periodo coincide con una evolución favorable tanto del contexto político –con el retorno a la paz y la consolidación del Estado de derecho y la democracia–, como de la situación macroeconómica, lo cual permitió crear unas condiciones más propicias para el desarrollo, el crecimiento y la inversión, así como intensificar la cooperación entre los Estados y asumir un papel progresivamente más relevante en la escena internacional.

En 1984 se estableció por primera vez un diálogo ministerial europeo-latinoamericano con el fin de contribuir a la pacificación de Centroamérica, en el marco del diálogo birregional del «Proceso de San José». Hasta finales de los años ochenta las relaciones UE-América Latina se limitaban principalmente a la cooperación financiera y técnica con cargo a una línea presupuestaria comunitaria destinada a los Países en Vías de Desarrollo de América Latina y Asia (PVD-ALA). La adhesión de España y Portugal a las Comunidades Europeas

en 1985 conllevó una ampliación de la proyección internacional de la UE en AL, para incorporar a su acción exterior una región hasta entonces considerada de manera limitada.

Como se indicó en la sección anterior, desde los años noventa se vienen desarrollando mecanismos de diálogo político con la práctica totalidad de los países o subregiones iberoamericanos que se articulan en torno a dos grandes foros.

#### *a) El Diálogo UE-Grupo de Río*

El diálogo europeo-latinoamericano se institucionalizó a partir de las relaciones entre la UE y el Grupo de Río. Mediante la Declaración de Roma de diciembre de 1990 se institucionalizaron las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río. Establecido en 1986 con ocho miembros, abarca hoy a todos los países iberoamericanos de lengua española y portuguesa, así como, un representante de la Comunidad del Caribe. Hoy día es el diálogo regional más puramente político a nivel ministerial (frente al nivel de jefes de Estado de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe). La última Reunión ministerial UE-Grupo de Río se celebró en Praga en mayo de 2009 y la próxima está prevista en 2011.

Cabe destacar que en este periodo el número de compromisos de la Unión con países terceros, incluidos los de AL, se incrementa de manera acelerada. Se trata principalmente de acuerdos de «tercera generación» y, de manera particular a partir de la entrada en vigor del TUE en 1993, de «cuarta generación», más ambiciosos que los anteriores y con más alcance que los simples pactos comerciales y de ayuda al desarrollo, pues contemplan la posibilidad de crear zonas de libre cambio y de cooperación política, además de contener la cláusula de derechos humanos.

Es a partir de esta década que las relaciones políticas entre la UE y América Latina y el Caribe se reforzaron de manera más sostenida y aumentaron tanto la cooperación comunitaria como los vínculos comerciales y las inversiones europeas.

*b) Las Cumbres bienales UE-América Latina y el Caribe y la Asociación estratégica birregional*

La consolidación definitiva del diálogo interregional se da con la primera Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en 1999, que establece una Asociación Estratégica. Las cumbres UE-América Latina y el Caribe, son el mecanismo de diálogo político más amplio y ambicioso existente entre las dos regiones. Reúnen a los sesenta países de América Latina y el Caribe y la UE, además de a los representantes de las instituciones europeas. Hasta hace poco tiempo, éste era el único ámbito de diálogo político que incluía a Cuba (hasta su reciente inclusión en el Grupo de Río). En la tabla de la página 53 se ilustran los principales resultados conseguidos en las seis ediciones que han tenido lugar desde 1999 hasta la Cumbre de Madrid de mayo de 2010.

## V. DIÁLOGOS ESPECIALIZADOS A NIVEL SUBREGIONAL Y BILATERAL

Como ya se explicó anteriormente, los foros birregionales son un complemento de los mecanismos de diálogo que la UE ha venido definiendo con cada región y países de la región a lo largo de los años ochenta y noventa y principios de este siglo (diálogo de San José con Centroamérica, CARIFORUM, diálogo político con la CAN y el MERCOSUR, Acuerdo de Asociación con México y Chile, diálogo bilateral con los países de AL, etcétera).

### *UE-Centroamérica*

Desde los años ochenta, la UE apoya firmemente a los países de América Central (Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, Nicaragua y Panamá) a través de la promoción de la paz y de la reconciliación y del desarrollo socioeconómico de la región. Este apoyo se concretó con el establecimiento en 1984 del diálogo político de rango ministerial de «San José», el primer espacio de diálogo que la

<b>Cumbre UE-América Latina y el Caribe</b>	<b>Resultados destacados</b>
Río de Janeiro, 1999	Puesta en marcha de la Asociación Estratégica UE-América Latina y el Caribe. Apertura de las negociaciones UE-MERCOSUR.
Madrid, 2002	Anuncio del Acuerdo de Asociación UE-Chile, puesta en marcha del Programa ALBAN (educación); puesta en marcha del concepto de espacio único América Latina y el Caribe-UE del Conocimiento y la Educación Superior.
Guadalajara, 2004	Promoción de la cohesión social como uno de los objetivos políticos cruciales de la Asociación Estratégica; puesta en marcha del Programa EuroSocial.
Viena, 2006	Decisión de iniciar las negociaciones UE-Centroamérica para un Acuerdo de Asociación; apertura de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación entre la UE y la CAN; creación de la Asamblea paritaria EUROLAT.
Lima, 2008	Puesta en marcha del programa EuroCLIMA sobre cambio climático; lanzamiento del debate sobre la Fundación UE-América Latina y el Caribe; decisión de entablar un diálogo estructurado y global sobre migración; lucha contra la pobreza: ampliación de los diálogos sectoriales que se consideren necesarios; desarrollo sostenible; coordinación birregional en cambio climático, biodiversidad y energía; y reconocimiento de la conclusión del Acuerdo de Partenariado Económico (EPA) entre la UE y el CARIFORUM.
Madrid, 2010	Plan de acción de Madrid 2010-2012; creación de la Fundación UE-América Latina y el Caribe y aprobación de los Términos de referencia para sus estatutos; conclusión de las negociaciones UE-Centroamérica; relanzamiento de las negociaciones UE-MERCOSUR; anuncio de la conclusión del Acuerdo multipartes con Colombia y Perú; lanzamiento de la Asociación estratégica UE-México, de la ADI con Chile y del nuevo diálogo político con CARIFORUM.



UE ha establecido con un grupo de países terceros, el cual ha contribuido a resolver de manera negociada los conflictos internos en CA, así como a consolidar la democracia y a definir una agenda de cooperación para promover el desarrollo socioeconómico y la integración de la región. Como en el caso de los países andinos, la UE y CA han concluido un Acuerdo marco de cooperación (en 1993, que entró en vigor en 1999), así como un Acuerdo de Diálogo político y de cooperación en 2003 (que, entre otras cosas, institucionaliza y amplía el diálogo político). Dicho acuerdo aún está pendiente de ratificación para su entrada en vigor.

En el plano comercial, los países de CA se benefician de las preferencias arancelarias unilaterales de la UE otorgadas en el marco del Sistema Preferencias Generalizadas (SPG) «drogas», que, desde 1990, han dado lugar a la suspensión de aranceles para una parte de las exportaciones agrícolas e industriales de estos países a la UE. En 2005, la UE sustituyó el régimen SPG «drogas» por el nuevo esquema del SPG «Plus», que otorga un acceso comercial preferencial para los países terceros comprometidos con la promoción del desarrollo y el buen gobierno.

Estos acuerdos y la articulación de los lazos euro-centroamericanos han servido como base para ir consolidando unas relaciones que adoptaron una perspectiva más ambiciosa, sobrepasando el enfoque exclusivamente de cooperación y concesión unilateral de preferencias comerciales bajo el SPG, cuando se tomó la decisión de negociar un acuerdo de asociación de región a región. El impulso político para establecer dicho acuerdo de asociación, manifestado en las Cumbres UE-América Latina y el Caribe de Madrid (mayo de 2002) y Guadalajara (mayo de 2004), se concretó en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Viena (mayo de 2006), en la que las dos regiones decidieron lanzar el proceso de negociación para una asociación integral y de amplio alcance que cubriera el diálogo político, la cooperación y un capítulo comercial que incluyera el establecimiento de una zona de libre cambio. Sobre estas bases, el Consejo adoptó, en abril de 2007, las directrices de negociación y este proceso, iniciado en Bruselas en junio de 2007, fue concluido en mayo de 2010 en Madrid, en paralelo a la cumbre UE-América Latina y el Caribe. En la actualidad, el texto del Acuerdo está sien-

do sometido a los procedimientos (revisión legal y traducción) con vistas a la rúbrica del Acuerdo a principios de 2011. A continuación se procederá a su firma y, posteriormente, será necesario el dictamen conforme del Parlamento Europeo para la entrada en vigor provisional de la parte comercial (de competencia comunitaria), así como la ratificación de los Estados miembros de la UE y de los Estados centroamericanos para la entrada en vigor del Acuerdo en su totalidad<sup>4</sup>.

### UE-CARIFORUM

Las reuniones de alto nivel UE-CARIFORUM tienen lugar en dos ámbitos diferentes: por un lado, el diálogo político entre la UE y la región, que suele ser llevado a cabo a nivel de jefes de Gobierno y de ministros en el marco de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, incluidas las reuniones especializadas sobre las drogas y la migración; así como, hasta el año 2005, en el marco de las reuniones ministeriales UE-Grupo de Río. Por otra parte, se celebran reuniones periódicas entre la Comisión y el CARIFORUM, con un mayor énfasis en las cuestiones de cooperación al desarrollo. Tras la Declaración de Lima, la primera reunión de diálogo político a nivel de altos funcionarios tuvo lugar en Kingston el 23 de marzo de 2010.

En marzo de 2006 la Comisión Europea aprobó su Comunicación *Una asociación UE-Caribe para el crecimiento, la estabilidad y el desarrollo*, seguida por las conclusiones del Consejo en abril de 2006. El enfoque de 2006 estaba dirigido a: (i) la configuración de una asociación política UE-Caribe; (ii) abordar la vulnerabilidad socioeconómica y ambiental y apoyar la integración regional; (iii) fomentar la cohesión social y la lucha contra la pobreza, la desigualdad, el VIH y el sida, así como las drogas. Para desarrollar esta visión –que tiene carácter unilateral por parte de la UE–, con ocasión de la reciente Cumbre UE-CARIFORUM en Madrid en mayo los líderes de

---

<sup>4</sup> Se está analizando la posibilidad de que, al aplicar las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa, ya no haya acuerdos de competencia «mixta», en cuyo caso, para la entrada en vigor del Acuerdo de asociación UE-CA, por parte de la UE sólo haría falta el dictamen conforme del Parlamento Europeo.

las dos partes han decidido definir una nueva Estrategia conjunta UE-Caribe, sobre la base de unos principios definidos conjuntamente.

### *UE-MERCOSUR*

El diálogo político UE-MERCOSUR (Argentina, Brasil, Paraguay y Uruguay) fue establecido por el Acuerdo marco interregional de cooperación de diciembre de 1995 (que entró en vigor en 1999) y su contenido se desarrolla en base a una Declaración conjunta aneja a dicho acuerdo. Se prevén encuentros a nivel de jefes de Estado, ministros y altos funcionarios, mientras que los encuentros a nivel ministerial tienen lugar en el seno del Comité de cooperación previsto por el acuerdo. En el año 2000 la UE y MERCOSUR empezaron las negociaciones para la conclusión de un Acuerdo de Asociación basado en tres pilares: el diálogo político, la cooperación y el establecimiento de una zona de libre comercio. Las negociaciones se suspendieron en 2004 por diferencias fundamentales en el capítulo comercial. Sin embargo, en mayo de 2010, al margen de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid, ambas partes decidieron relanzar «*sin demora*» el proceso de negociación para lograr un acuerdo «ambicioso y equilibrado entre ambas regiones, que llevaría a unas relaciones más profundas y ofrecería grandes beneficios políticos y económicos para ambas Partes». Tras esta decisión, se han celebrado tres rondas de negociación a partir de la XVII Reunión del Comité de negociaciones birregional (que tuvo lugar del 29 junio al 3 de julio de 2010 en Buenos Aires) y las dos partes han definido un calendario que prevé dos rondas adicionales en 2011, en los meses de marzo y mayo.

### *UE-Países andinos*

La UE-Comunidad Andina y sus países miembros (actualmente Bolivia, Colombia, Ecuador y Perú) mantienen relaciones desde hace mucho tiempo con la Unión Europea, basadas en lazos históricos, intereses y valores compartidos. En las últimas décadas, los vínculos bilaterales se han profundizado no sólo en el ámbito comercial –los flujos de comercio e inversión entre ambas regiones, aún discretos, se han incrementa-

do significativamente–, sino también en los ámbitos político y de cooperación. Testimonio de ello son la suscripción del Acuerdo de Cooperación de «tercera generación», firmado en 1993, que entró en vigor en 1999; la instauración en 1995 de un diálogo especializado sobre drogas –tema de gran importancia para la UE en sus relaciones con estos países–; la creación del Diálogo Político en 1996; y la firma del Acuerdo de Diálogo Político y Cooperación «de tercera generación plus» en 2003, cuyo proceso de ratificación sigue en curso, como en el caso de CA.

En 1996, con la suscripción de la Declaración de Roma, se instituyó el diálogo político y se creó un mecanismo de diálogo a tres niveles: (i) las cumbres presidenciales; (ii) encuentros periódicos de los ministros de Relaciones Exteriores; y (iii) reuniones sobre un tema específico, motivadas por las circunstancias. Una vez ratificado, el Acuerdo de 2003 sustituirá a la Declaración de Roma de 1996 y al acuerdo básico de cooperación de 1993. En cuanto a las relaciones comerciales, como en el caso de CA, los países andinos son beneficiarios del SPG «Plus».

Desde entonces, y no sin dificultades en el seno de la CAN, se ha mantenido vivo el diálogo, especialmente en reuniones al margen de las cumbres birregionales y en el marco de los encuentros ministeriales UE-Grupo de Río. En estas reuniones, además de intercambiar ideas sobre la situación política y económica de ambas regiones y las perspectivas de las relaciones birregionales, se han realizado las orientaciones fundamentales sobre los temas de interés común.

En 2007, el Consejo adoptó las directrices de negociación para la conclusión de un Acuerdo de asociación UE-CAN, proceso que, empezado en otoño de 2007, fue interrumpido en julio de 2008 por divergencias internas en el capítulo comercial entre los países andinos. Sin renunciar al objetivo estratégico de concluir un Acuerdo de Asociación de región a región cuando las condiciones lo permitan, la UE ha lanzado, y concluido a lo largo de 2010, las negociaciones para un Acuerdo comercial «multipartes» con Colombia y Perú, que incluye el establecimiento de sendas zonas de libre cambio. Dicho acuerdo está abierto a la participación de otros países andinos<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Tras la Cumbre de Madrid, la Comisión Europea empezó a explorar la posibilidad de reanudar las negociaciones con Ecuador y eventualmente con Bolivia, y el Gobierno de Ecuador ya mostró su disposición favorable.

La región andina es también la única con la cual la UE tiene un diálogo especial de alto nivel sobre drogas. Este diálogo empezó en 1995, con ocasión de una reunión de los ministros del Interior de la Troika de la UE y los ministros andinos responsables de la lucha contra las drogas. La última reunión tuvo lugar en octubre de 2010. El diálogo UE-CAN sobre drogas ha llevado también a la firma de Acuerdos sobre precursores químicos entre la Comisión Europea y cada uno de los países andinos. Estos acuerdos se firmaron en 1995 y entraron en vigencia en 1997, teniendo el objetivo de prevenir el uso de productos precursores en la producción de droga.

### *UE-Argentina*

Las relaciones UE-Argentina se articulan sobre la base del Acuerdo marco sobre Cooperación económica y comercial de 1990, que fue el más temprano de los acuerdos llamados de «tercera generación», y el primero en incluir la «cláusula democrática» y el tratamiento de nación más favorecida del Acuerdo sobre los usos pacíficos de la energía nuclear de 1996. También se basan en el Acuerdo de cooperación tecnológica y científica de 1999, en la Declaración conjunta entre la República de Argentina y la UE en el ámbito de derechos humanos firmada en 2008, así como en los Diálogos sobre políticas sectoriales impulsados por la Comisión Mixta UE-Argentina desde 2004. Con ocasión de la IX Comisión Mixta UE-Argentina, en septiembre de 2010, las dos partes aprobaron un Programa de trabajo conjunto para 2011-2013, destinado a ampliar la agenda de los diálogos sectoriales y la cooperación a nuevos ámbitos de interés mutuo, poniendo bajo un mismo «paraguas» las iniciativas de cooperación y de los diálogos cubiertos por el acuerdo de 1990 y posteriores, cuyo perfil también se ha elevado. El Programa de trabajo cubre la cooperación en ámbito multilateral y en particular el diálogo de alto nivel sobre cuestiones relacionadas con las NNUU previo a la Sesión Anual de la Asamblea General; paz y postconflictos; diálogo en materia de derechos humanos; género; cooperación de desarrollo bilateral y con terceros países; diálogo sobre cuestiones económicas y financieras, comercio, inversiones y relaciones empresariales; sociedad de la in-

formación; cooperación en materia de navegación satelital; ciencia y tecnología; medio ambiente y cambio climático; cooperación en materia de energía; promoción del desarrollo regional; cultura; educación; migraciones, sociedad civil; promoción al intercambio interparlamentario UE-Argentina; apoyo a la integración regional (UE-LAC, UE-Grupo de Río, UE-MERCOSUR). El Programa de trabajo prevé un mecanismo de supervisión formado por los altos funcionarios de ambas partes (UE y América Latina y el Caribe).

### *UE-Brasil*

Las relaciones de la UE con Brasil se articulan a nivel bilateral a partir del Acuerdo marco de cooperación de 1992 y el Acuerdo de cooperación en materia científica y tecnológica de 2005; a nivel regional en el ámbito UE-MERCOSUR, a partir del Acuerdo marco de cooperación y diálogo político de 1995 y las negociaciones para un Acuerdo de asociación; y en el ámbito birregional UE-América Latina y el Caribe, la Cumbre UE-América Latina y el Caribe y las reuniones UE-Grupo de Río. En el diálogo en materia de derechos humanos, en noviembre de 2008 el Consejo dio luz verde a un diálogo con cinco países de América Latina, incluido Brasil –los demás son Chile, Colombia, México y Argentina–, que se lleva a cabo en las respectivas capitales, en Ginebra y en Nueva York. En junio de 2007, bajo presidencia portuguesa de la UE, se celebró la primera cumbre UE-Brasil, que estableció la «Asociación estratégica bilateral» –la primera de este tipo que la UE tuvo con países de América Latina, a la que siguió México en 2009–, la cual reconoce definitivamente la importancia de Brasil como potencia regional, con estatus semejante para la UE que el que se otorga al resto de los BRIC, para «hacer frente a los desafíos globales y las crisis que amenazan la estabilidad y el desarrollo sostenible del planeta». Esta Asociación se desarrolla a través de un Plan de Acción conjunto adoptado en 2008 en la segunda Cumbre UE-Brasil (diciembre 2008, Río de Janeiro), que señala cinco ámbitos prioritarios de acción: (a) Paz, seguridad y multilateralismo; (b) Desarrollo económico, social y medioambiental; (c) Cooperación regional; (d) Ciencia, tecnología e innovación; (e) Intercambios *people-to-people*, incluidos

los temas migratorios y de movilidad, y los visados. Desde la creación de la Asociación, tanto en negociaciones bilaterales como multilaterales (vgr. Doha, COP15, G20), Brasil está haciendo valer cada vez más su creciente papel de potencia regional. Las tercera y cuarta Cumbres UE-Brasil tuvieron lugar respectivamente en octubre de 2009 (Estocolmo) y julio de 2010 (Brasilia). La primera Reunión Ministerial de Diálogo Político UE-Brasil bajo el Tratado de Lisboa tuvo lugar en Madrid en febrero de 2010, con asistencia de la Alta Representante/vicepresidenta Catherine Ashton, el ministro brasileño de Relaciones Exteriores Celso Amorim y su homólogo español Miguel Ángel Moratinos. Se abordaron cuestiones como la situación en Haití y el cambio climático.

### *UE-Chile*

Las relaciones UE-Chile se basan en el Acuerdo de Asociación firmado en 2003 y en vigor desde marzo de 2005. Chile es, tras México, el segundo país de la región en contar con un acuerdo de este tipo con la UE. La aplicación de este Acuerdo ha permitido reforzar progresivamente las relaciones bilaterales en sus tres dimensiones: diálogo político, cooperación y comercio y, en este marco, las dos partes mantienen con regularidad reuniones de diálogo político a todos los niveles. Las relaciones contractuales entre la UE y Chile se han completado con un Acuerdo de cooperación científica y tecnológica firmado en 2002, un Acuerdo horizontal en materia de transporte aéreo firmado en 2005 –Chile fue el primer país del mundo en concluir este tipo de acuerdo– y un Acuerdo sobre precursores químicos. Asimismo, desde 2005 se han creado diálogos bilaterales sobre políticas sectoriales en materia de educación superior y políticas sociales. El primer diálogo UE-Chile sobre derechos humanos tuvo lugar en Santiago en abril de 2009 y en formato Troika en Ginebra, en septiembre de 2009.

Al final de 2009, la UE y Chile establecieron una Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI). La ADI está concebida como un medio para alcanzar, entre otros, cuatro objetivos principales: (a) promover, de manera complementaria al Acuerdo de asociación, una agenda renovada para el diálogo político y la cooperación, con una fuerte

componente regional; (b) conseguir una mayor visibilidad de las relaciones UE-Chile; (c) fomentar avances en algunos temas pendientes en las relaciones bilaterales –vgr. actividades del BEI en Chile y varios asuntos comerciales sensibles–; y (d) abrir nuevos ámbitos de colaboración, como la puesta en marcha de proyectos de cooperación triangular. En el IV Consejo de Asociación UE-Chile de mayo de 2009 se establecieron los principios generales de la ADI, acordándose concentrar su atención por lo menos inicialmente en dos ámbitos: educación y energía, con la innovación como tema transversal. Desde el punto de vista práctico, la ADI prevé una «hoja de ruta» y un primer Programa de trabajo bienal 2009-2010, que se establecieron en octubre de 2009, con ocasión de la VII Reunión del Comité de Asociación UE-Chile. En ellos se prevé la creación de Diálogos de política sectorial en materia de Energía, Educación y Política regional, la creación de un «Grupo Informal» para identificar nuevas iniciativas conjuntas en el marco del Acuerdo de asociación y los proyectos de cooperación triangular ya mencionados, aumentando así la visibilidad de la cooperación UE-Chile en el resto de América Latina.

### *UE-Colombia*

Las relaciones UE-Colombia (diálogo político, comercio y cooperación) se desarrollan en distintos niveles: bilateral, subregional, en el marco de las relaciones regionales UE-CAN, y regional, en el marco UE-América Latina y el Caribe. La política de la UE con Colombia está definida en una serie de conclusiones del Consejo, la última de las cuales fue adoptada en noviembre de 2007, y se implementa a través del diálogo político de alto nivel y sectorial a nivel regional o bilateral. En estas conclusiones, el Consejo otorga su pleno apoyo al Gobierno colombiano en la búsqueda de una solución negociada al conflicto armado interno y subraya la importancia que la UE concede a la ejecución de la Ley de Justicia y Paz y su marco jurídico, así como al desarrollo del proceso de desmovilización, desarme y reintegración. La UE apoya al gobierno en su política de «seguridad democrática», pero al mismo tiempo destaca la importancia de un «enfoque integral», que mantenga abierta la opción de una solución negociada



y que aborde las causas del conflicto. Además, la UE considera que no se debe olvidar la grave situación humanitaria en Colombia. También se necesitan más esfuerzos para combatir y prevenir las violaciones de los derechos humanos perpetradas por los actores del conflicto.

En ese marco, existe un diálogo UE-Colombia sobre derechos humanos de carácter informal y periodicidad semestral, que se realiza en Bogotá a nivel de los Jefes de Misión de Colombia, cuya primera reunión tuvo lugar en abril de 2009.

Finalmente, cabe subrayar que, para complementar la oferta comercial en el marco del Acuerdo comercial multipartes recientemente concluido con la UE, la Comisión Europea y Colombia firmaron un Memorando de Entendimiento a finales de noviembre de 2009, el cual prevé el establecimiento de un mecanismo de diálogo y consultas de altos funcionarios de carácter bilateral, de forma análoga a como se ha hecho con Perú.

### *UE-Cuba*

La entonces CEE estableció relaciones con Cuba en septiembre de 1988. Actualmente, las relaciones con Cuba se desarrollan a nivel bilateral, vía los canales diplomáticos *in situ* y las visitas de alto nivel, y regional, a través de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe y las relaciones UE-Grupo de Río. Están basadas en la bien conocida Posición Común del Consejo de diciembre de 1996<sup>6</sup>. Desde su adopción en diciembre de 1996, la Posición Común ha sido revisada regularmente cada seis meses y en la actualidad cada doce meses. El gobierno cubano rechaza la Posición Común como una interferencia en sus asuntos internos. Desde diciembre de 2000, Cuba pertenece al Grupo de países ACP (África, Caribe y Pacífico). Sin embargo, este país no es parte del Acuerdo de Cotonú y en 2003 el Gobierno cubano retiró su solicitud de ingreso a este convenio. Desde octubre de 2001, Cuba es miembro del CARIFORUM. En junio de 2008,

---

<sup>6</sup> La meta principal de la UE es, según la Posición Común, «promover el proceso de transición a una democracia pluralista y el respeto de los derechos humanos y libertades fundamentales, al igual que una recuperación y mejoramiento sostenible de los estándares de vida de los cubanos».

el Consejo decidió levantar las medidas diplomáticas de junio de 2003, a fin de facilitar el proceso de diálogo político entre la UE y Cuba. Hasta la fecha, se han llevado a cabo cuatro reuniones de rango ministerial (a nivel de Troika): en octubre de 2008 en París, en mayo y noviembre de 2009 en Bruselas y en junio de 2010 en París, coincidiendo con el semestre de presidencia española de la UE. Los principales temas de discusión han sido la reanudación de la cooperación con la CE y los Estados miembros, los derechos humanos, la crisis financiera internacional y el cambio climático.

En sus conclusiones sobre Cuba de junio de 2009 el Consejo dio la bienvenida al relanzamiento del diálogo político y de la cooperación con Cuba reafirmando, al mismo tiempo, la validez de la Posición Común y estableciendo un proceso de evaluación anual de la misma, incluyendo una valoración del futuro del diálogo político teniendo en cuenta los avances en materia de derechos humanos. En su Conclusiones de junio de 2010 los ministros de Asuntos Exteriores de la UE no adoptaron nuevas conclusiones y acordaron volver a abordar la cuestión «en el futuro cercano». Las relaciones con Cuba volvieron a reexaminarse en el Consejo de Asuntos Exteriores del 25 de octubre de 2010, en el cual se dio mandato a la Alta Representante/vicepresidenta Ashton para explorar con las autoridades cubanas, en el marco de la Posición Común, las posibilidades abiertas en las relaciones UE-Cuba, y de las cuales tendrá que informar al Consejo «lo antes posible».

Las relaciones UE-Cuba se completan con las iniciativas de cooperación al desarrollo. Tras el relanzamiento oficial de la cooperación con Cuba en octubre de 2008, la asistencia comunitaria se ha concentrado de manera prioritaria en paliar los efectos de los huracanes y en la reconstrucción postdesastre y, en mayo de 2010, la Comisión adoptó el primer Documento de estrategia país 2011-2013, con un monto indicativo de 20 MEUR<sup>7</sup>. En sus intercambios comerciales de la UE Cuba se beneficia del Sistema de Preferencias Generalizadas.

---

<sup>7</sup> El Documento de estrategia se centra en (i) la seguridad alimentaria; (ii) el medio ambiente y la adaptación al cambio climático; (iii) intercambio de experiencias, formación y estudios.

*UE-México*

Los vínculos entre la UE y México han venido intensificándose los últimos años sobre las bases del «Acuerdo global» o Acuerdo de Asociación de 1997, en vigor desde 2000, que cubre los tres pilares habituales de diálogo político, cooperación y relaciones comerciales. El diálogo político, que se ha institucionalizado al más alto nivel a partir del Acuerdo global, ha permitido lograr una estrecha colaboración en los foros multilaterales y abarca varios temas de interés común, como energía o cambio climático, sin orillar el tratamiento de asuntos sensibles en los que no siempre hay unanimidad de enfoques, como las cuestiones migratorias –un tema esencial para México– o los derechos humanos –un tema esencial para la UE–, sobre el que en mayo de 2010 se lanzó el diálogo UE-México en materia de derechos humanos. La cooperación bilateral, que ha venido desarrollándose de manera positiva en una década, conoció un salto cualitativo en octubre de 2008, tras la decisión del Consejo de establecer una «Asociación Estratégica» con México. La primera Cumbre UE-México de Santander, en paralelo a la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Madrid, es el fruto de esa Asociación estratégica y en ella se ha adoptado un Plan Ejecutivo Conjunto (PEC), que escenifica el nuevo estatus de las relaciones bilaterales UE-México y su proyección de futuro. El PEC, que prevé una mayor coordinación sobre temas tanto globales como regionales y bilaterales, a partir de intereses comunes, proporciona, así, un marco político fortalecido, que permitirá un mayor desarrollo del diálogo entre las partes. Los temas que se han de tratar se dividen en cuatro apartados:

- a) Temas políticos, como el multilateralismo, la democracia, los derechos humanos, el Estado de derecho, el diálogo cultural, América Latina, la integración regional, o el Grupo de Río.
- b) Temas de seguridad, como la lucha contra el terrorismo, el crimen organizado, el narcotráfico y la trata de personas.
- c) Temas medioambientales, como el cambio climático, los desastres naturales, o la lucha contra la sobreexplotación de los recursos marinos.
- d) Temas socioeconómicos, como la política de desarrollo, la inversión y la responsabilidad social, la innovación y los derechos de

propiedad intelectual, los mercados abiertos, las políticas sociales, el derecho a un trabajo decente y Seguridad Social, la migración, la pobreza, la estabilidad macro-financiera, la buena gobernanza en el área fiscal, la seguridad energética, la sustentabilidad y, por último, los precios de los alimentos.

### *UE-Paraguay y UE-Uruguay*

Además del ámbito birregional (Cumbres UE-América Latina y el Caribe) y regional (MERCOSUR), Paraguay y Uruguay mantienen un diálogo con la UE en el marco del Acuerdo de cooperación de «tercera generación», concluido respectivamente en 1992 y 1991 a través de las reuniones de la Comisión Mixta de cada Acuerdo.

### *UE-Venezuela*

Desde su salida en 2006 de la CAN, el diálogo político con Venezuela se limita a los foros birregionales (Cumbre UE-América Latina y el Caribe y reunión UE-Grupo de Río) y a las relaciones diplomáticas *in situ* en el marco de la PESC, y a las visitas de alto nivel de ambas partes. Asimismo, tras la decisión de sumarse al MERCOSUR, Venezuela participa en calidad de «observador activo» en el diálogo político entre la UE y el MERCOSUR –su participación de pleno derecho en esta organización regional depende de la ratificación por el MERCOSUR–. Por otra parte, Venezuela sigue siendo beneficiaria de la cooperación comunitaria (bilateral, sectorial y regional).

## VI. DIÁLOGO EN EL ÁMBITO PARLAMENTARIO: EL PAPEL DEL PARLAMENTO EUROPEO

El Parlamento Europeo (PE) mantiene una relación muy estrecha con AL desde 1974, momento en el que empezaron las conferencias interparlamentarias UE-América Latina. En el marco de sus competencias, el PE ha creado delegaciones para el seguimiento de las relaciones con

las diferentes regiones y países de AL (encuentros con las instituciones europeas y los gobiernos y la sociedad civil, visitas oficiales a AL, etc.) y mantiene una relación muy estrecha con los parlamentos de la región, en particular con el Parlamento Latinoamericano (Parlatino), el Parlamento Centroamericano (Parlacen), la Comisión parlamentaria mixta de MERCOSUR, el Parlamento Andino y el Congreso y el Senado de México y de Chile. Estas relaciones se han institucionalizado en 2006 con la creación de la asamblea EUROLAT, que es la institución parlamentaria de la Asociación estratégica birregional.

Asimismo, el PE manifiesta su opinión sobre las relaciones UE-América Latina y el Caribe por medio de resoluciones y recomendaciones al Consejo y a la Comisión.

Los Acuerdos de asociación concluidos con los países y regiones de AL prevén el establecimiento de un diálogo interparlamentario institucionalizado entre las partes.

Finalmente, cabe recordar que el Tratado de Lisboa otorga al PE la facultad de aprobar las decisiones del Consejo para celebrar la firma de acuerdos con los países terceros (por ejemplo, en el caso de los acuerdos de asociación), o bien de emitir recomendaciones en el caso de otros acuerdos (por ejemplo, acuerdos en el ámbito comercial).

En cuanto al Caribe, el Parlamento Europeo forma parte de la Asamblea Parlamentaria Paritaria ACP-UE (África, Caribe y Pacífico - Unión Europea), que reúne a los diputados europeos y a los parlamentarios de los 78 países del Grupo ACP signatarios del Acuerdo de Cotonú del año 2000<sup>8</sup>.

## VII. DIÁLOGOS CON LA SOCIEDAD CIVIL (SC)

El diálogo UE-América Latina y el Caribe con la SC se desarrolla en distintos ámbitos y a través de varios mecanismos:

---

<sup>8</sup> La Asamblea Paritaria ACP-UE nació a raíz de la conclusión de un acuerdo de asociación conocido como Convenio de Yaundé en 1963. La versión actual de aquel convenio es el Acuerdo de Cotonú, que vincula a la Unión Europea con 78 países de África, del Caribe y del Pacífico. Los representantes de los 78 países ACP se reúnen en sesión plenaria de una semana de duración, dos veces al año, con sus 78 homólogos del Parlamento Europeo. La XX sesión de la Asamblea ha tenido lugar en Kinshasa, República Democrática del Congo, a principios de diciembre de 2010.

En el plano regional, en el marco de la preparación de las cumbres UE-América Latina y el Caribe se suelen celebrar varias reuniones entre los representantes de la sociedad civil de ambas regiones (sociedad civil organizada, ONG, sindicatos, sector privado, etcétera).

Otro ámbito de diálogo UE-AL a nivel de la sociedad civil es el establecido entre el Comité Económico y Social (CESE) y sus homólogos en AL (Foro MERCOSUR y órganos análogos de la CAN y del SICA para Centroamérica, etc.). En este sentido, la Comisión apoya iniciativas de cooperación para estrechar relaciones entre el CESE y la SC organizada de AL, así como iniciativas de cooperación para el fortalecimiento de la SC organizada en los varios países y regiones de AL.

Cabe recordar también que, en el marco de los acuerdos de asociación concluidos por la UE con los países de AL, está prevista la creación de un órgano (o de un mecanismo) consultivo conjunto de la sociedad civil que la faculta para formular recomendaciones y propuestas sobre la puesta en marcha del Acuerdo y la promoción de los contactos entre los representantes de la sociedad civil de las dos partes.

La Comisión Europea apoya también la organización de encuentros periódicos entre los actores de la SC de ambas regiones (p. e., los foros UE-México desde 2002, UE-CA desde 2004 y UE-CAN desde 2005).

Finalmente, la Comisión Europea ha puesto en marcha mecanismos de consultas e información de la SC en distintos ámbitos, tales como el marco de programación plurianual para la cooperación al desarrollo (estrategias y programas indicativos país y región de los fondos programables previstos por el rubro geográfico para AL del Instrumento de Cooperación al Desarrollo - ICD), o las negociaciones para la conclusión de acuerdos con los países de AL.

## VIII. OTROS DIÁLOGOS ESPECIALIZADOS

Estos últimos años se ha intensificado el diálogo birregional a alto nivel sobre las políticas sectoriales, en particular por lo que se refiere al desarrollo sostenible, el cambio climático, las drogas y la migración. A nivel subregional y bilateral, también, los diálogos sectoriales van en aumento, por ejemplo por lo que se refiere a las drogas, los derechos humanos, la educación, la cultura y la ciencia y la tecnología.

### *Diálogo en materia de derechos humanos y apoyo a la democratización*

Desde el inicio de sus relaciones con la región, la UE ha otorgado una gran importancia al apoyo de la transición y consolidación democrática pacífica en la región. Todos los principales acuerdos que la UE ha establecido con los países de la región se basan en la cláusula de derechos humanos, que es un elemento esencial del Acuerdo —es decir, que la infracción de esta cláusula puede llevar a la suspensión del Acuerdo—, y el debate sobre la promoción y la protección de los derechos humanos forma parte de las reuniones de diálogo político con los países de la región, tanto bilateralmente como a nivel birregional y multilateral. Asimismo, a raíz de una decisión del Consejo de octubre de 2008, la UE ha puesto en marcha un diálogo bilateral especializado sobre derechos humanos con cinco países de AL (Argentina, Chile, Colombia, Brasil y México), con el objetivo de intercambiar, de manera más regular y sistemática, información y experiencias en este ámbito. Cabe mencionar también los programas de cooperación europeos destinados a la protección y promoción de los derechos humanos, incluidos los derechos de los pueblos indígenas, la democratización y la no discriminación con financiación del Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos (IEDDH) y del Instrumento de Estabilidad, así como las Misiones de observación electoral y la asistencia electoral de la UE (en los últimos años, la UE ha enviado misiones de observación electoral, por ejemplo, a El Salvador en 2009, Ecuador en 2008 y 2009, Guatemala en 2007 y Nicaragua en 2006).

### *Diálogo UE-América Latina y el Caribe en materia de cohesión social*

Desde la Cumbre de Guadalajara en 2004, la promoción de la cohesión social, la lucha contra la pobreza, las desigualdades y la exclusión son una de las prioridades políticas clave en las relaciones UE-América Latina y el Caribe. La Cumbre de Viena (mayo 2006) reiteró esta prioridad y decidió organizar periódicamente Foros de Cohe-

sión Social para estimular el diálogo y la colaboración en esta área. Desde entonces, ha tenido lugar un Foro UE-América Latina y el Caribe de alto nivel en materia de cohesión social en septiembre de 2007 (Santiago de Chile) sobre diseño e implementación de políticas de cohesión social, incluyendo la disminución de la pobreza, medidas contra la discriminación y la exclusión social y el reconocimiento de los derechos sociales fundamentales. En marzo de 2010 (Lima) se reunió un nuevo Foro sobre «Promoción del trabajo decente para los jóvenes», como reunión preparatoria de la cumbre de Madrid de mayo de ese año. Ya se ha mencionado el programa EUROsociAL, lanzado en 2005 tras la Cumbre de Guadalajara, y renovado en 2010 con una segunda fase, cuyo objetivo general es contribuir a aumentar los niveles de cohesión social en los países de América Latina mediante el intercambio de experiencias y el aprendizaje conjunto en materia de promoción de reformas y mejora de la gestión de las políticas públicas en los sectores de educación, salud, administración de justicia, fiscalidad y empleo.

### *Diálogo estructurado UE-América Latina y el Caribe sobre migración*

Desde mediados de 2008, tras las virulentas polémicas en relación con la «Directiva de retorno», el Plan Europeo de Migración y Asilo (PEMA) y posteriormente con la Directiva sobre sanciones para los empleadores de trabajadores ilegales, la Comisión y la UE han intensificado su campaña de comunicación e información con América Latina y el Caribe sobre el alcance y futuros desarrollos de la política europea en materia migratoria. Un paso importante ha sido la puesta en marcha, en junio de 2009, del «diálogo estructurado y global sobre migración», que desarrolla el enfoque acordado y recogido en el documento conjunto «Bases para estructurar el diálogo», en cumplimiento de los compromisos de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de Lima de 2008. Con este diálogo estructurado se pretende conseguir un conocimiento más adecuado de las realidades de la migración y fomentar el disfrute efectivo y la protección de los derechos humanos de todos los emigrantes en ambas regiones, así como



determinar los retos y los ámbitos de interés mutuo que requieren soluciones comunes y una cooperación concreta sobre cuestiones específicas. Este compromiso fue reiterado por los líderes UE-América Latina y el Caribe en la Cumbre de Madrid. Sobre los avances del Diálogo estructurado se informa periódicamente a las Reuniones de altos funcionarios América Latina y el Caribe-UE (Senior Officials Meeting – SOM, por su sigla en inglés). La primera Reunión de alto nivel del Diálogo estructurado UE-América Latina y el Caribe sobre migración tuvo lugar en Bruselas en septiembre de 2009, bajo presidencia sueca de la UE, y fue dedicada a la migración, al desarrollo y a las remesas. Durante el semestre de presidencia española de la UE se organizaron dos reuniones en Madrid, en febrero y marzo de 2010, sobre «educación, salud y migración» y sobre «familias, grupos vulnerables y migración»; la cuarta reunión de alto nivel –dedicada a la migración irregular– tuvo lugar en diciembre de 2010 en Bruselas.

### *Lucha contra las drogas*

El diálogo birregional en materia de drogas se lleva a cabo en el marco del Mecanismo de coordinación y cooperación UE-América Latina y el Caribe (desde 1999) y a través del mencionado Diálogo especializado de alto nivel UE-CAN de drogas (desde 1995).

La relevancia del diálogo UE-América Latina y el Caribe en materia de drogas fue reconocida en las últimas cumbres UE-América Latina y el Caribe de Lima y Madrid, que instan a las dos regiones a reforzar dicho mecanismo. La cooperación se basa en la comprensión mutua, en el principio de responsabilidad compartida y en un enfoque equilibrado basado en el cumplimiento del derecho internacional, incluido el respeto de los derechos humanos. En 2007, la UE y América Latina y el Caribe confirmaron estos principios básicos en la Declaración de Puerto de España. La cooperación se ha materializado en una serie de iniciativas de cooperación en materia de reducción de la oferta y de la demanda, de desarrollo alternativo, de control del blanqueo de capitales y de aduanas, así como en cooperación en el ámbito policial y judicial.

### *Cambio climático y energía*

La lucha contra el cambio climático, las cuestiones energéticas y el desarrollo sostenible se han convertido en temas cada vez más relevantes en el debate UE-América Latina y el Caribe a todos los niveles. Todos los acuerdos que la UE está negociando, o ha negociado recientemente con los países de la región, incluyen capítulos específicos sobre estas materias. En 2007, la Comisión Europea, junto con Brasil y los Estados Unidos, fue uno de los promotores del Foro internacional sobre biocombustibles, propuesto por Brasil, que tiene como objetivo discutir una producción sostenible de biocombustibles, y que ahora incluye también a China, a India y a Sudáfrica. El cambio climático y la política para una energía limpia han estado también en el centro de las últimas reuniones entre las dos regiones (cumbres UE-América Latina y el Caribe de Lima y Madrid; y reunión ministerial UE-Grupo de Río en Praga en 2009). Como parte de la preparación de la Cumbre de Lima, la Comisión organizó la primera reunión ministerial UE-América Latina y el Caribe sobre el medio ambiente (Bruselas, marzo de 2008). La lucha contra el cambio climático ha ido cobrando cada vez más relevancia en las relaciones birregionales y ha sido uno de los principales asuntos tratados en la Cumbre de Lima de 2008. Dicha Cumbre dio lugar a la puesta en marcha del Programa EUroCLIMA, una iniciativa conjunta UE-América Latina destinada a promover la cooperación birregional en la lucha contra el cambio climático, a fin de reducir su impacto y de contribuir a mitigar sus efectos negativos. Finalmente, en el marco de los eventos preparatorios de la Cumbre de Madrid, se celebraron un Diálogo sectorial UE-América Latina y el Caribe sobre Cambio Climático (Lima, abril de 2010) y un Foro sobre Energías Renovables (Berlín, abril de 2010).

### *Investigación y Desarrollo*

Ambas regiones reconocen que la ciencia, la tecnología y la innovación y la educación superior son vitales para sus sociedades. Desde la Cumbre de Río (1999) se han realizado esfuerzos continuos para

definir y establecer programas conjuntos en ciencia y tecnología. La Declaración de Guadalajara de 2004 se refiere por primera vez de forma explícita y en los términos exactos a la conveniencia de construir el «Espacio América Latina y el Caribe-UE del Conocimiento». Posteriormente, la Declaración de la Reunión de altos funcionarios UE-América Latina y el Caribe, celebrada en Salzburgo en 2006, reflejó el interés de ambas regiones en potenciar este espacio birregional mediante el diseño, implementación y seguimiento de la investigación y el desarrollo conjunto, la movilidad y la innovación en áreas de mutuo interés. Los avances en el «triángulo del conocimiento» están profundamente relacionados también con las cuestiones debatidas en la cumbre de Lima (2008), desde las perspectivas de la pobreza, la inclusión social y el desarrollo sostenible. La ciencia y la innovación para el desarrollo sostenible y la inclusión social han sido el tema central de la Cumbre de Madrid de 2010, en la cual se tomó la decisión de reforzar tanto la cooperación en estas materias, como el diálogo, mediante la institucionalización de las reuniones UE-América Latina y el Caribe a nivel ministerial y de altos funcionarios encargados de ciencia y tecnología de la UE –reuniones de los altos funcionarios.

En cuanto a la cooperación:

- Todos los acuerdos de asociación o cooperación a nivel bilateral o regional prevén una sección sobre cooperación en materia de ciencia, tecnología e innovación.
- Argentina, Brasil, México y Chile han concluido con la UE Acuerdos de cooperación específicos en materia científica y tecnológica, que permiten a sus instituciones de investigación participar en los proyectos y redes del Programa marco de investigación y desarrollo de la UE, a través de su componente de cooperación internacional (INCO).
- Los países de AL también son beneficiarios de otras iniciativas de cooperación comunitarias en este campo, a través del Instrumento de Cooperación al Desarrollo ICD, que abarca proyectos en materia de I+D, educación superior, etcétera.
- En la Cumbre de Madrid, las dos regiones convinieron en dar prioridad a la cooperación birregional y triangular en materia

de I+D, especialmente para permitir que los países que no participan o que participan de forma reducida en los programas europeos puedan acceder a las posibilidades de la cooperación. En este marco, el Plan de Acción UE-América Latina y el Caribe adoptado en la Cumbre de Madrid incluye un capítulo específico sobre cooperación en materia de ciencia, investigación, innovación y tecnología, que, entre otras cosas, prevé desarrollar las acciones y mecanismos definidos en la «Iniciativa conjunta de investigación e innovación UE-América Latina y el Caribe», adoptada en el primer Foro ministerial UE-América Latina y el Caribe sobre ciencia y tecnología celebrado en Madrid el 14 de mayo de 2010.

## IX. LA VI CUMBRE UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE DE MADRID

La Cumbre es un acto de gran complejidad, tanto por su preparación misma (sesenta jefes de Estado), como por ser el catalizador de numerosos actos adicionales. En la cumbre de Madrid de 2010 además de la propia cumbre se llevaron a cabo otras seis cumbres subregionales a nivel de jefes de Estado y Gobierno (con México, CARIFORUM, MERCOSUR, Chile, Centroamérica y la CAN), una reunión de los ministros de Asuntos Exteriores, así como otras ceremonias y eventos paralelos. Esa complejidad y el recorrido que ya tienen las Cumbres suponen una preparación muy minuciosa, que incluye las Reuniones de los Altos funcionarios (SOM) y unos veinte foros preparatorios. Esa misma complejidad es, de todos modos, la que garantiza que se llegue a la Cumbre con una preparación adecuada, sobre la base del siguiente mecanismo y actores:

- El motor de las cumbres son las dos copresidencias de la Cumbre (una por región) que, durante dos años (de una cumbre hasta la siguiente), orientan el trabajo preparatorio tanto a nivel técnico como político, y son las portavoces de cada una de las regiones (p.e., España y Argentina asumieron la copresidencia tras la V Cumbre de Lima en mayo de 2008, hasta la siguiente VI Cumbre de mayo de 2010).

Por parte de la UE, hasta la entrada en vigor del Tratado de Lisboa, el Estado Miembro que iba a encarnar la Presidencia rotatoria de la UE en el momento de la Cumbre se encargaba también de la copresidencia de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe. A partir de enero de 2010, el nuevo Tratado de Lisboa confía las funciones de representación en la política exterior al presidente del Consejo Europeo y al Alto Representante para Asuntos Exteriores y Política de Seguridad. Por esta razón, en el caso de la Cumbre de Madrid se actuó según una fórmula «híbrida» y *ad hoc* por la cual la Presidencia española siguió manteniendo las funciones de copresidencia de la cumbre a excepción de las funciones de representación de la UE en los actos oficiales.

- Las dos copresidencias UE-América Latina y el Caribe dirigen las Reuniones de los Altos funcionarios – RAN (más conocidas por su denominación en inglés Senior Officials Meetings - SOM) que reúnen a los representantes de los sesenta países UE-América Latina y el Caribe, además de a los representantes de la Comisión y de la Secretaría General del Consejo. Al no existir un secretariado estable de las Cumbres o las relaciones UE-América Latina y el Caribe, la RAN es responsable de dar seguimiento a los varios aspectos relacionados con el desarrollo de la Asociación estratégica birregional, incluidas las Cumbres bienales UE-América Latina y el Caribe. Todas las decisiones en el marco de la RAN son tomadas por consenso (agenda y borradores de declaración final de la Cumbre, eventos preparatorios) y elevadas a los ministros de Asuntos Exteriores UE-América Latina y el Caribe, en la reunión bienal que se celebra en vísperas de la propia Cumbre de Jefes de Estado y Gobierno. Durante el semestre de presidencia española de la UE en 2010 se celebraron tres RAN (en febrero, abril y mayo), además de una anterior RAN bajo la presidencia sueca de la UE, en la cual ya se abordó la preparación de la Cumbre de Madrid.
- Cabe destacar que a la hora de definir su posición existe una asimetría entre los mecanismos de coordinación previstos por las dos regiones. Por parte de la UE, la preparación de las Cumbres UE-América Latina y el Caribe, incluida la adopción de

las declaraciones políticas y comunicados conjuntos, se basa en un sistema institucionalizado, definido, hasta ahora, por las reglas previstas por la PESC (liderazgo de la presidencia rotatoria del Consejo, que representa a la Unión en asuntos de la PESC y expresa la posición de la Unión asistida por la Secretaría General del Consejo y la Comisión)<sup>9</sup>. En contraste, el sistema que utiliza la parte América Latina y el Caribe es más bien de tipo intergubernamental, basado en la iniciativa de la copresidencia América Latina y el Caribe de turno, así como en un sistema de coordinación interna más informal. En este contexto es clave la labor que desempeñan las reuniones internas América Latina y el Caribe entre las respectivas embajadas en Bruselas (países del GRULAC).

- De manera complementaria, y como preparación/seguimiento de las RAN, las dos partes mantienen contactos informales a nivel técnico, especialmente a nivel de las representaciones diplomáticas UE y América Latina y el Caribe, de la Comisión y del Consejo en Bruselas.
- En cuanto a los aspectos de representación de la UE en la Cumbre de Madrid, como se mencionaba más arriba, la aplicación de las nuevas disposiciones del Tratado de Lisboa ha sido posible gracias a un acuerdo *ad hoc*<sup>10</sup> según el cual España siguió asegurando las funciones de presidencia rotatoria UE y de co-presidencia UE-América Latina y el Caribe a lo largo de toda la fase de preparación de la VI Cumbre, mientras que el papel de representación formal de la UE (cumbre principal y otras cumbres subregionales) fue asumido por el presidente del Consejo H. Van Rompuy, acompañado por el presidente de la Comisión J. M.

---

<sup>9</sup> En este marco, cada propuesta de la UE para ser adoptada por los jefes de Estado y Gobierno tiene que ser aprobada en el seno del Grupo de trabajo geográfico para AL en el Consejo, sucesivamente por el Comité Político y de Seguridad (COPS), por el Comité de Representantes Permanentes (COREPER) y, finalmente, por el Consejo de ministros.

<sup>10</sup> Acuerdo bilateral entre José Luis Rodríguez Zapatero y el presidente permanente del Consejo Europeo, Herman Van Rompuy, alcanzado el 10 de diciembre de 2009 en Bruselas. El presidente Van Rompuy ofreció a Zapatero un papel compartido en las cumbres que se celebrarían en España durante el semestre de presidencia española, entre ellas la Cumbre UE-ALC.

Barroso, y en presencia del presidente del Gobierno español en calidad de anfitrión. *Mutatis mutandis*, la reunión de ministros de Asuntos Exteriores previa a la Cumbre fue copresidida por la Alta Representante/vicepresidenta Catherine Ashton y por el ministro de Asuntos Exteriores de Argentina.

- En los meses que preceden la Cumbre se suelen llevar a cabo una serie de eventos de carácter birregional, cuyos resultados y recomendaciones confluyen en algún modo en los trabajos de la Cumbre UE-América Latina y el Caribe y se pueden reflejar en la propia Declaración final. La Comisión suele cofinanciar algunos de estos eventos preparatorios. En la perspectiva de la Cumbre de Madrid se celebraron más de veinte encuentros de este tipo, incluyendo el Foro de alto nivel UE-América Latina y el Caribe sobre cohesión social en Lima, la primera Reunión ministerial sobre ciencia y tecnología, así como varios encuentros de la sociedad civil con la sociedad civil organizada, las ONG, los *think tanks*, el sector privado y los sindicatos, entre otros actores.

### *Resultados de la VI Cumbre UE-América Latina y el Caribe*

El 18 de mayo se celebró en Madrid la Cumbre con el lema «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: la innovación y la tecnología a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social». La idea de elegir un único tema central para la Cumbre –la Cumbre de Viena de 2006 no lo tuvo y la de Lima redujo a dos los asuntos de la agenda–, junto a la idea de definir un Plan de Acción con medidas concretas para desarrollar en los dos años siguientes hasta la próxima Cumbre, responde a la preocupación de aumentar la eficacia y eficiencia de las Cumbres birregionales, a partir del debate surgido tras la Cumbre de Lima. Este esquema fue propuesto por España y aceptado por los socios de la UE y de América Latina y el Caribe, teniendo en cuenta también que el tema elegido, además de ser de gran actualidad y relevancia para las dos regiones en el contexto actual –véanse, por ejemplo, las políticas de relanzamiento de la economía tras la crisis–, podía permitir una diversificación y flexibilidad en su tratamiento –tecnologías aplicadas, energías sostenibles, ámbitos científicos y técnicos, ca-

pital humano, o educación—, añadido a la posibilidad de compatibilizar agendas euro-latinoamericanas e iberoamericanas<sup>11</sup>.

Otro aspecto de la Cumbre de Madrid ha sido la posibilidad de racionalizar los debates de los jefes de Estado y Gobierno centrándolos en dos grandes retos mundiales en los que la comunidad UE-América Latina y el Caribe —que agrupa a sesenta Estados, los cuales representan un tercio de los miembros de Naciones Unidas— podría aportar algo concreto: el cambio climático. AL es la primera potencia mundial en biodiversidad y la cumbre se realizó unos meses antes de la decimosexta Conferencia de las Partes de la Convención de Naciones Unidas sobre Cambio Climático, en Cancún. Asimismo, la utilización del «formato retiro», ya empleado en otras Cumbres, como la Iberoamericana, la de APEC o la Cumbre del Grupo de Río en Cancún (febrero de 2010), ha podido garantizar una mayor espontaneidad de las intervenciones, un alto nivel de participación y un espacio suficiente para las reuniones bilaterales.

La Declaración de Madrid, más sucinta y concreta que las anteriores, consagra la incardinación de la relación estratégica birregional en los grandes temas de la agenda global, los avances logrados en la asociación estratégica y el compromiso en la cooperación birregional en materia de ciencia, tecnología e innovación. La declaración se divide en tres partes.

#### I. «Socios para hacer frente de manera común a los retos mundiales»

Se destaca el compromiso para cooperar en busca de soluciones a los grandes retos globales, fomentar la paz y la seguridad, el desarme y no proliferación, combatir el terrorismo, impulsar la promoción de los derechos humanos, con especial referencia al Tribunal Penal Internacional (TPI), paliar los efectos de la crisis económica y financiera y luchar contra el cambio climático, con vistas a fomentar una mayor coordinación en los foros internacionales relevantes (G20 en Toronto, Reunión de Alto Nivel sobre los ODM en Nueva York y COP 16 de Cancún).

---

<sup>11</sup> La Cumbre iberoamericana de Lisboa a finales de 2009 se centró en la innovación y el conocimiento.



## II. «Reforzar nuestra asociación birregional»

Se enumeran los notables avances registrados, como la conclusión de las negociaciones del Acuerdo comercial multipartes con Perú y Colombia, la conclusión de las negociaciones para un Acuerdo de asociación con Centroamérica –primero de estas características concluido por la UE–, el relanzamiento de negociaciones con MERCOSUR, el desarrollo de las asociaciones estratégicas con México y Brasil, el establecimiento de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación (ADI) UE-Chile y nuevos diálogos políticos, como el creado con CARIFORUM, además de la adopción de un Plan de Acción, la creación de una Fundación UE-LAC y de la Facilidad financiera LAIF. La Declaración se hace eco igualmente de los avances en los sistemas regionales de integración en América Latina y el Caribe, como la Comunidad de América Latina y el Caribe (CALC), y se constatan los progresos en varios diálogos birregionales, en especial en cambio climático y medio ambiente, el diálogo estructurado sobre migraciones y la lucha antidroga. Se reafirma asimismo el compromiso de contribuir, a largo plazo y con nuestra máxima capacidad, a los esfuerzos conjuntos emprendidos en favor del pueblo de Haití. En el siempre difícil párrafo sobre migraciones, se manifiesta «la preocupación por todas las prácticas basadas en la intolerancia y los prejuicios raciales».

## III. «Promover la innovación y la tecnología a escala birregional a favor del desarrollo sostenible y de la inclusión social»

Los jefes de Estado y Gobierno convienen en el desarrollo y aplicación de la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación UE-América Latina y el Caribe, adoptada en el Foro ministerial UE-América Latina y el Caribe sobre ciencia y tecnología celebrado en Madrid el 14 de mayo de 2010.

### *Plan de Acción*

Por primera vez en las cumbres, se ha adoptado un plan de acción para dos años, denominado «Plan de acción de Madrid 2010-2012»,

como documento anejo a la Declaración. Pretende concretar, asegurar y dar continuidad a la ejecución de una serie de acciones que se agrupan en seis áreas vinculadas directa o indirectamente con el tema central de la cumbre (ciencia, investigación, tecnología e innovación en la era digital; medio ambiente, cambio climático y energía; integración regional y cohesión social y territorial; educación y empleo; migración; lucha contra las drogas ilegales). Para cada una de estas áreas se establecen objetivos específicos y un programa de trabajo que prevé mecanismos de diálogo, así como una serie de iniciativas concretas de cooperación, identificándose unos resultados esperados. El Plan de Acción toma en debida cuenta también los resultados del Foro ministerial UE-América Latina y el Caribe en materia de ciencia y tecnología, que se celebró el 14 de mayo en Madrid (en particular, la «Iniciativa Conjunta UE-América Latina y el Caribe de Investigación e Innovación»), así como los avances en otras líneas, como la extensión del programa EUROsociAL y el diálogo migratorio estructurado (reuniones a nivel de expertos de alto nivel en Madrid y Bruselas, reunión del 17 y 18 de febrero sobre Educación y Salud, y del 15-16 de marzo sobre Migración y Desarrollo). En cuanto a la financiación, aunque el Plan no prevé un compromiso financiero específico, está abierto a las aportaciones tanto de la Comisión como de los países UE-América Latina y el Caribe, además de a las del sector privado.

En cuanto a los instrumentos y fondos gestionados por la Comisión cabe destacar la LAIF (Latin American Investment Facility, en español MIAL, Mecanismo para la Inversión en AL), iniciativa lanzada oficialmente en la Cumbre de Madrid y que está dotada inicialmente con 124 MEUR a cargo del ICD 2009-2013, con los que se esperan movilizar créditos de hasta 3.000 MEUR para la financiación de proyectos de infraestructuras en América Latina y el Caribe. En el acto de clausura de la cumbre, el presidente Barroso presentó los primeros proyectos de apoyo a infraestructuras medioambientales para CA.

### *Fundación EUROLAC*

Otro importante resultado de la Cumbre fue la creación de la Fundación EUROLAC, iniciativa impulsada por España desde las Cumbres

de Viena (2006) y Lima (2008). Siguiendo el mandato de la Cumbre de Lima, en Madrid, los jefes de Estado y Gobierno decidieron crear una Fundación para las relaciones UE-LAC con el fin de contribuir al refuerzo y mayor visibilidad de la asociación estratégica, así como para promover un mejor conocimiento mutuo. Los términos de referencia aprobados en la Cumbre por los ministros de Asuntos Exteriores adquirirán forma jurídica en los futuros estatutos de la Fundación. Ésta se dota de una estructura «ligera» con un presidente, un director ejecutivo y un «Board of Governors» integrado por Altos Funcionarios (RAN). En Madrid no fue posible alcanzar un acuerdo sobre la sede, al haber tres candidaturas, de Hamburgo, París y Milán, ni sobre los nombramientos de la Fundación, por lo que se dio mandato a la RAN para que adopte tal decisión. A principios de 2011, finalmente, se decidió establecer la sede de la fundación en Hamburgo.

### *Reunión de ministros de Asuntos Exteriores UE-América Latina y el Caribe*

En la reunión ministerial que precedió a la Cumbre de Madrid se abordó el futuro de las relaciones estratégicas UE-América Latina y el Caribe, y se preparó el debate de los jefes de Estado y Gobierno sobre la crisis económica y el cambio climático. Los ministros de Asuntos Exteriores acordaron la constitución de una *task force* (co-presidencias actuales argentina y española, futura presidencia América Latina y el Caribe –Chile– y futuro Servicio Europeo de Acción Exterior) para reflexionar sobre la oportunidad de adoptar la asociación estratégica (en particular, formato y procedimientos) a la nueva dinámica de la región América Latina y el Caribe.

### *Acuerdos regionales UE-AL*

Sin duda, el resultado más relevante de la Cumbre de Madrid, y quizás el más visible, ha sido los grandes avances obtenidos, no sin una notable inversión de interés de España y una excelente coordinación con la Comisión, en relación a los diversos procesos de negociación de acuerdos en curso:

- a) Acuerdo comercial Multipartes con Colombia y Perú: en presencia de los presidentes de Colombia y Perú, del presidente Van Rompuy, del presidente Barroso y del presidente Rodríguez Zapatero se firmó la declaración de finalización de las negociaciones, concluidas a finales de febrero de 2010. No se trata formalmente de la rúbrica de los textos, ya que ello requiere algunos meses adicionales para su revisión legal. En paralelo, se firmó una declaración entre el presidente Uribe y el presidente Barroso concerniente a la evaluación de la situación del sector en tres años; y un compromiso de apoyo financiero al sector lácteo de 30 MEUR.
- b) Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica: las negociaciones pudieron concluirse en Madrid del 13 al 17 de mayo al cerrarse las cuestiones comerciales y los temas pendientes de los capítulos de diálogo político y de cooperación). El acto de firma de la declaración sobre la conclusión de las negociaciones del Acuerdo de asociación tuvo lugar tras la cumbre UE-Centroamérica, haciéndolo por parte centroamericana los presidentes de Panamá, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras y el ministro de Comercio de Nicaragua en representación del presidente Ortega; y, por parte de la UE, el presidente del Consejo Europeo, el presidente de la Comisión y el presidente del Gobierno de España como anfitrión.
- c) Decisión conjunta de reanudar las negociaciones para un Acuerdo de Asociación UE-MERCOSUR: la decisión de la Comisión fue adoptada en la reunión del Colegio de Comisarios del 4 de mayo. El Comunicado conjunto de la cumbre UE-MERCOSUR en Madrid reconoce la importancia del relanzamiento de las negociaciones suspendidas en 2004 con vistas a alcanzar un acuerdo ambicioso y equilibrado entre ambas regiones. Las Partes hacen hincapié en su compromiso por tratar de llegar a una conclusión de las negociaciones sin demora. A finales de la presidencia española (del 29 de junio al 3 de julio) se celebró en Buenos Aires la XVII ronda de negociación UE-MERCOSUR y la siguiente XVIII ronda tuvo lugar en Bruselas del 11 al 15 de octubre.

## *Cumbres subregionales en paralelo a la Cumbre birregional de Madrid*

Al margen de la Cumbre de los jefes de Estado y Gobierno tuvieron lugar, como de costumbre, las Cumbres a nivel bilateral y subregional previstas por sus respectivos mecanismos de diálogo político:

- a) *Cumbre UE-Chile*: ofreció la oportunidad para un primer encuentro con el nuevo gobierno del presidente Sebastián Piñera, para hacer un balance del primer año de la Asociación para el Desarrollo y la Innovación establecida en noviembre de 2009, cuya aplicación se vio ralentizada por las elecciones en Chile y el terremoto, y para impulsar las iniciativas previstas en el Programa de Trabajo. Chile es además próxima presidencia para la siguiente Cumbre UE-América Latina y el Caribe en 2012.
- b) *Cumbre UE-Centroamérica*: esta reunión se centró principalmente en la conclusión de las negociaciones para el Acuerdo de asociación. Otros temas de discusión fueron el cambio climático y la seguridad, dos problemáticas que afectan muy de cerca a la región en su conjunto y en las cuales las dos partes buscan profundizar el diálogo y la cooperación. De hecho, se anunció la organización antes de finales de 2010 de la primera conferencia internacional para la seguridad de Centroamérica. Cabe destacar la presencia en la Cumbre subregional del presidente hondureño Porfirio Lobo (ausente en la Cumbre UE-América Latina y el Caribe), así como del presidente de Belice (como observador); en cambio, Nicaragua estuvo representada por el ministro de Comercio<sup>12</sup>.

---

<sup>12</sup> Al no reconocer la legitimidad del gobierno del presidente Porfirio Lobo, varios países de AL habían expresado su malestar con respecto a una eventual participación del mandatario hondureño en la Cumbre de Madrid, amenazando con un posible boicot en dicha reunión. Al final, el presidente hondureño decidió no acudir a la Cumbre de los jefes de Estado y Gobierno UE-ALC del día 18 de mayo; en cambio, el presidente P. Lobo estuvo presente en la Cumbre subregional entre la UE y Centroamérica celebrada el día 19 de mayo, reunión a la cual, por otra parte, no viajó el presidente nicaragüense Daniel Ortega.

- c) *Cumbre UE-CAN*: se abordó el tema de las drogas y se acordó aumentar el contenido político del Diálogo de Alto Nivel en la reunión que se celebraría durante el segundo semestre de 2010 sobre el cambio climático (Conferencia sobre la Madre Tierra celebrada en Cochabamba, Bolivia, en abril; iniciativa Yasuní ITT de Ecuador). Además, se hizo referencia al siempre importante tema migratorio.
- d) *Cumbre UE-MERCOSUR*: esta Cumbre se concentró principalmente en la decisión de retomar el proceso de negociación del Acuerdo de asociación UE-MERCOSUR, bloqueado desde 2004. Las partes subrayaron el gran potencial que tiene el Acuerdo de asociación con la UE a pesar de las dificultades que, todos convinieron en ello, tendrá el proceso de negociación. Las dos partes abordaron también asuntos como el cambio climático y la situación económica mundial.
- e) *Cumbre UE-Cariforum*: se acordaron las líneas generales («outline document») de la futura estrategia conjunta UE-Cariforum. Se trata de una iniciativa que se basa, entre otros, en los resultados de un seminario de reflexión celebrado durante el semestre de presidencia española en Barbados (marzo de 2010). El objetivo es que la estrategia conjunta pueda proporcionar un marco revisado y mejorado para las relaciones UE-Caribe, con énfasis en el fortalecimiento de la asociación política junto a los aspectos más tradicionales de la relación, tales como la integración regional, el desarrollo sostenible, el desarrollo de una respuesta eficaz a los desastres naturales y el cambio climático, incluyendo la reconstrucción de Haití. Cabe destacar también que, al margen de la Cumbre de Madrid, se celebró el Primer Consejo Conjunto del Acuerdo de Partenariado Económico UE-Cariforum.
- f) *Cumbre UE-México*: el 16 de mayo, en Comillas (Santander), se celebró la primera Cumbre *full fledged* UE-México tras la concesión del estatus de Asociación Estratégica a México. Su principal objetivo ha sido escenificar el salto cualitativo dado a las relaciones UE-México. El debate se concentró en la aprobación del Plan Ejecutivo Conjunto, que prevé algunos resultados concretos para mejorar la cooperación en materia de seguridad, lan-

zar un diálogo macroeconómico e iniciar un diálogo sobre derechos humanos. Otros objetivos de esta Cumbre han sido: (i) reforzar el papel de actor global y no sólo regional de México en sus relaciones con la UE; (ii) reforzar el tradicional papel de España como «puente» en las relaciones entre la UE (Europa) y América Latina y el Caribe; (iii) atraer cada vez más a México hacia los intereses europeos en el marco del multilateralismo eficaz (cambio climático, energía, crisis económica y financiera). Cabe recordar, asimismo, que, tras la Decisión del Consejo de noviembre de 2008, el 12 de mayo (México DF) se ha celebrado un diálogo formal en materia de derechos humanos. El orden del día incluye la violencia de género, la protección de los defensores de derechos humanos, la libertad de expresión, o la situación de las poblaciones indígenas. Este diálogo bilateral se suma al ya en curso en el contexto de las Naciones Unidas.

## X. BALANCE Y PERSPECTIVAS DE LA CUMBRE

La Cumbre de Madrid ha sido un éxito en términos de resultados cuantitativos y cualitativos que cumplen todos los objetivos prefijados por la presidencia española de la UE para dicho evento, en sintonía con el planteamiento de la Comisión de septiembre de 2009. Además, el objetivo «histórico» de establecer una red de acuerdos de asociación con todos los países y regiones de AL ahora parece una meta más alcanzable.

También ha habido avances desde el punto de vista del diálogo entre los jefes de Estado y de Gobierno.

Uno de los factores que han contribuido al éxito de la Cumbre de Madrid ha sido la afortunada coincidencia de organizarla en España durante su semestre de presidencia rotatoria de la UE. Esta situación ha tenido varias implicaciones positivas:

- En cuanto a la preparación, desde la anterior cumbre de Lima en 2008, España había empezado a definir una visión y a impulsar una agenda de cara a la Cumbre UE-América Latina y el Caribe de 2010 que incluyera objetivos a la vez ambiciosos

- pero concretos. En este sentido, muchas de las iniciativas adoptadas en la Cumbre de Madrid tienen su origen en una primera propuesta española (por ejemplo, la Fundación EUROLAC, el Plan de acción y de Iniciativa conjunta UE-América Latina y el Caribe para investigación e innovación). Cabe recordar también que, desde la clausura de la Cumbre de Lima en 2008, el Gobierno español definió como un objetivo prioritario avanzar en la negociación de los acuerdos de asociación con los países de AL.
- Al mismo tiempo, España ha sabido dar un claro apoyo político a la Cumbre a lo largo de todo el proceso de preparación e intervenir al más alto nivel cuando ha sido necesario (véase el caso de las negociaciones de los acuerdos con los países de AL).
  - Los positivos resultados de Madrid son también el fruto de la gran sintonía entre los varios actores implicados. Por el lado de la UE, la colaboración entre la presidencia española, los servicios de la Comisión y el Secretariado General del Consejo, así como con los gabinetes del presidente del Consejo Europeo y de la Alta Representante y vicepresidenta de la Comisión, ha sido extraordinaria, logrando definir un *modus vivendi ad hoc* y eficaz a lo largo de los delicados primeros meses de aplicación del nuevo Tratado de Lisboa. También hubo una colaboración muy estrecha con la copresidencia Argentina y con la Troika de América Latina y el Caribe, completada por Perú y México, sobre todo en la siempre no fácil fase de negociación de la declaración final. Sin este mecanismo de trabajo y coordinación, que se inició dos años antes de la celebración de la Cumbre, hubiera sido imposible lograr lo obtenido en Madrid.
  - Asimismo, la perspectiva de organizar la Cumbre en Madrid bajo presidencia española de la UE y de Argentina ha sido vivida por muchos actores como una «oportunidad única» para avanzar en la agenda UE-América Latina y el Caribe. Como consecuencia, hubo un efecto de «sincronización» de las agendas y de los esfuerzos para lograr resultados concretos con respecto a la reunión de Madrid. Este aspecto se ha hecho evidente, entre otros, en los varios procesos de negociación de acuerdos entre la UE y países de AL que, finalmente, pudieron todos ser concluidos o lanzados a tiempo para la Cumbre.



Tras los éxitos de la Cumbre, los meses siguientes son cruciales para dar seguimiento a los resultados. Para ello, se trata de trabajar en dos niveles:

Un primer ámbito de trabajo consiste en abordar el debate sobre el futuro de las cumbres y de la Asociación estratégica UE-América Latina y el Caribe abierto en la reunión de los ministros de Asuntos Exteriores en Madrid. En dicha ocasión, el presidente de Chile, Sebastián Piñera, en calidad de copresidencia chilena de la Cumbre en 2012, ya manifestó la intención de avanzar en esta reflexión y en el trabajo de racionalización de las cumbres; las primeras ideas podrían ser objeto de debate en el marco de la Reunión ministerial UE-Grupo de Río prevista en 2011. También se trata de avanzar en los trabajos de la *task force* sobre el futuro de la Asociación y de la Cumbre que se decidió establecer en la reunión de ministros de Asuntos Exteriores en Madrid.

Por otra parte, se trata de asegurar un seguimiento apropiado de las distintas iniciativas concretas decididas en Madrid, en particular:

- Poner en marcha los diversos compromisos definidos en la Declaración final de Madrid y las iniciativas previstas por el Plan de acción conjunto UE-América Latina y el Caribe. El hecho de que este Plan haya sido construido teniendo en cuenta las iniciativas birregionales previstas por la Comisión, o que esté ya en fase de ejecución, ofrece garantías de que el mismo pueda ser desarrollado como se ha previsto en los próximos meses. Entre las varias iniciativas, hay muchas expectativas sobre las posibilidades que ofrece la nueva facilidad LAIF para inversiones en AL.
- Fundación EUROLAC: para que ésta empiece sus trabajos, una vez decidida la sede de la Fundación, se deberá proceder a los nombramientos y a la redacción de sus estatutos. Una próxima reunión de altos funcionarios debería focalizarse en estos temas.
- Acuerdos: se trata de avanzar en la negociación con el MERCOSUR y asegurarse de una pronta firma, ratificación y entrada en vigor del Acuerdo de asociación UE-Centroamérica, así como del Acuerdo comercial multipartes con Colombia y Perú; además, se trata de explorar la posibilidad de lanzar las negociaciones con Ecuador y eventualmente con Bolivia.

- Desarrollar las relaciones bilaterales estratégicas con Brasil, México y la ADI con Chile (en el marco de sus respectivos programas), así como la estrategia UE-Caribe.
- Finalmente, se trata de intensificar el diálogo y la cooperación con AL en materia de seguridad regional con CA y seguir avanzando en los demás diálogos birregionales, como la migración y la I+D.

En todos estos aspectos, un elemento crucial será la puesta en marcha del nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior que se creó a finales de 2010, así como el papel más relevante que se prevé desempeñará el Parlamento Europeo a la luz de las funciones establecidas por el Tratado de Lisboa (véase, por ejemplo, el caso del debate sobre los acuerdos).



## 4. FOROS SOCIALES DE LA VI CUMBRE UE-ALC

TOMÁS MALLO

Si repasamos el calendario de eventos de la VI Cumbre UE-ALC celebrada en mayo de 2010 en Madrid, nos damos cuenta del empeño que puso el Gobierno español en organizar distintos foros sociales previos a la Cumbre, en lo que posiblemente pesó la experiencia puesta en marcha en la XV Cumbre Iberoamericana, celebrada en Salamanca en 2005, en la que arrancaron algunos foros sociales entre ellos el I Encuentro Cívico Iberoamericano, lo que fue posible también por el trabajo facilitador de la Fundación Carolina<sup>1</sup>. Es cierto que en el marco de las cumbres eurolatinoamericanas se venían celebrando algunos foros de la sociedad civil y la novedad que presentó esta cumbre celebrada en Madrid es que fueron más que en otras ocasiones y que los representantes de algunos de esos foros fueron convocados tres días antes de la Cumbre para exponer sus propuestas y conclusiones ante representantes de las instituciones organizadoras de la misma: Gobierno español, Comisión Europea, Secretaría Pro Témpore argentina de la coordinación latinoamericana y países de la Troika.

Haré referencia a continuación a algunos de esos foros sociales.

En primer lugar, la Cumbre Sindical ALC-UE, convocada por la Confederación Sindical de las Américas, la Confederación Europea de Sindicatos y la Confederación Sindical Internacional, celebrada en Madrid los días 4 y 5 de mayo, en la que se suscribió un llamamiento dirigido a los jefes de Estado y de Gobierno, en el que aparecen, entre otras, consideraciones como las que siguen:

Demandan el estímulo de la economía para relanzar la creación de empleo decente y para el pleno cumplimiento de las normas fundamen-

---

<sup>1</sup> *I Encuentro Cívico Iberoamericano. Concertación para una ciudadanía iberoamericana activa*, Tomás Mallo (ed.), Madrid, CeALCI-Fundación Carolina, Documento de Trabajo n.º 5, 2006.

tales del trabajo de la Organización Internacional del Trabajo (OIT), lo que exige el reforzamiento de sistemas fiscales más progresivos y la lucha contra la evasión fiscal y los paraísos fiscales. Apoyan, además, la Adopción de un Impuesto sobre las Transacciones Financieras.

Ante la puesta en marcha del mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL), demandan la participación de la sociedad civil en la toma de decisiones. La participación de la sociedad civil se hace extensiva a todos los instrumentos y procedimientos de la asociación birregional.

Buena prueba de lo anterior es que manifiestan su disconformidad con el desarrollo de las negociaciones llevadas a cabo por la UE con Perú y Colombia y con América Central y se oponen con firmeza a la firma de los Acuerdos, solicitando también la revisión de los Acuerdos con Chile y México, puesto que carecen de mecanismos de participación social. Por lo que se refiere a la reapertura de las negociaciones entre la UE y el MERCOSUR, exigen que las organizaciones sociales de ambas regiones sean consultadas.

En segundo lugar, el Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, organizado por la Secretaría de Estado para Iberoamérica y la Fundación Carolina, con la colaboración del Real Instituto Elcano y el Instituto Cervantes, celebrado el 13 de abril en Madrid, y que tenía como objetivo debatir sobre la situación actual de las relaciones eurolatinoamericanas y formular orientaciones, dirigidas a la Cumbre, para la mejora de las relaciones birregionales. En el mismo participaron un total de 60 centros de análisis procedentes de Alemania, Argentina, Bélgica, Bolivia, Brasil, Colombia, Costa Rica, Chile, Ecuador, El Salvador, España, Finlandia, Francia, Italia, México, Países Bajos, Perú, Portugal, Reino Unido, República Dominicana y Uruguay. Las exposiciones y debates dieron lugar a un Documento<sup>2</sup>, en el que algunas de las ideas fundamentales transmitidas a la Cumbre fueron las siguientes:

Hasta el momento las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe no han alcanzado el rango que sería deseable. Ello se explica por la asimetría que ha marcado la relación entre ambas regiones. Mientras Europa era muy importante para América Latina, ésta era una región de interés menor para Europa. Y en el momento actual, en que Europa necesita a América Latina si quiere desplegar

---

<sup>2</sup> Véase *Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis: Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, abril de 2010.

una agenda global, para América Latina Europa no es sino uno de los posibles espacios de su proyección internacional.

Con respecto a la firma de Acuerdos de Asociación, la vía bilateral se ha ido abriendo paso en la actuación de la UE, en detrimento del regionalismo y la integración, que había venido inspirando las actuaciones de la UE en la región. Es necesario que la UE adopte una estrategia de equilibrio entre ambas vías, las negociaciones bilaterales y los esquemas de integración regionales.

Y, aún más, las relaciones entre la Unión Europea y América Latina y Caribe requieren de una renovación profunda, teniendo en cuenta las responsabilidades de ambas como actores globales y los intereses coincidentes, y que integre no sólo a los gobiernos, sino también a las sociedades civiles. Se trataría de construir una relación más equilibrada, basada en intereses comunes.

Por ello la VI Cumbre debería considerar asentar el diálogo sobre el reconocimiento de que ambas regiones son importantes actores globales del sistema internacional. Entre los bienes públicos en los que ambas regiones parecen especialmente interesada deberían figurar aspectos relacionados con: (i) la agenda ambiental; (ii) la lucha contra la violencia, la inseguridad y el narcotráfico; (iii) la regulación de los flujos migratorios; (iv) la reforma de la estructura de las instituciones internacionales; o (v) la defensa de la paz.

También debería considerar la construcción de una agenda de desarrollo compleja, más adaptada a las condiciones de la región latinoamericana y en la que la UE está igualmente interesada; es el caso de: (i) apoyo al cambio productivo y con la promoción del empleo formal; (ii) respaldo a la interconectividad; (iii) fortalecimiento de las instituciones y de la gobernanza democrática, basada en derechos, y avanzando en la consecución de pactos sociales; (iv) respaldo a los sistemas educativos, para que sean fuente de equidad y movilidad social, de generación de ciudadanía y de fundamento del cambio productivo; (v) apoyo a la cooperación Sur-Sur y a la cooperación triangular, de cooperación transfronteriza, con participación de los actores descentralizados; (vi) promoción de la cooperación científica y tecnológica para que se produzca una apropiación social del conocimiento y tenga impacto en el tejido productivo; y (vii) avance consecutivo en una creciente integración de la sociedad civil y de los actores subnacionales en el proceso de diálogo y de construcción de políticas.

En tercer lugar, el V Foro Euro-Latinoamericano-Caribeño de Sociedad Civil, que tuvo lugar en Madrid el 16 de marzo, emitiendo una Declaración en la que se manifiestan, entre otras, las consideraciones siguientes.

Las organizaciones y redes participantes en el Foro entienden que la crisis actual es una posibilidad de avanzar más decididamente en alternativas de cambio que comprendan la complejidad e integralidad de los procesos políticos, sociales, ambientales, culturales y económicos de nuestros continentes. La crisis ha evidenciado que se requiere mayor coraje, voluntad política y capacidad de propuesta de parte de los gobiernos.

De lo anterior se deduce la necesidad de construir un modelo de relaciones entre ALC y UE en donde el diálogo político y la cooperación sean el núcleo principal de genuinos vínculos que promuevan la justicia social y los derechos humanos, económicos, sociales, culturales y ambientales a partir de un profundo análisis y respeto de los modelos de desarrollo de nuestros países, de sus debilidades y ventajas. Y también la necesidad de desarrollar una nueva arquitectura de gobernanza mundial que contribuya a alcanzar la equidad.

De forma concreta, exigen detener la negociación de acuerdos de asociación entre la Unión Europea y los bloques regionales y países de América Latina y el Caribe, porque imponen agendas de negociación tipo OMC plus, no reconocen ni abordan las asimetrías entre las partes y no otorgan un verdadero trato especial y diferenciado.

Y, como no podía ser de otra manera, exigen el cumplimiento de los acuerdos adquiridos respecto de los montos de la cooperación internacional, por lo que los gobiernos de la UE deben desempeñar un rol proactivo en las políticas de financiamiento para el desarrollo con el fin de acatar el compromiso de dedicar al menos el 0,7% de su PIB contabilizado de una manera ajustada a los criterios de verdadera AOD.

En cuarto lugar, el II Foro de Gobiernos Locales de la Unión Europea, América Latina y el Caribe «Innovando desde lo local», que tuvo lugar en Vitoria-Gasteiz entre los días 5 y 7 de mayo.

En el mismo, los reunidos se comprometen a: (i) impulsar y poner en marcha la innovación social en el desarrollo de las políticas públicas locales y coordinarse con los otros niveles de gobierno; (ii) reforzar la gobernabilidad local como elemento imprescindible para el desarrollo sostenible; (iii) fortalecer la cooperación entre gobiernos locales

de Europa, América Latina y el Caribe; (iv) respetar los valores de la democracia y la libertad; y (v) potenciar las organizaciones intermunicipales a nivel nacional, regional e internacional.

Por otra parte, se desarrolló el debate «Innovación y sostenibilidad ambiental. La innovación y la tecnología como motor del desarrollo sostenible y la cohesión social. Una perspectiva de los gobiernos locales», en el que se reafirmó la necesidad de satisfacer las «demandas de innovación» en el ámbito local, a saber: (i) sostenibilidad ambiental; (ii) cohesión social; (iii) servicios públicos; (iv) gobernanza y fortalecimiento de la institucionalidad democrática; y (v) competitividad y desarrollo económico. Para ello son necesarios los desarrollos tecnológicos y, en consecuencia, la inversión en innovación, así como la coordinación intersectorial o multinivel.

Las conclusiones fundamentales del debate fueron: (a) la cooperación descentralizada y la proyección exterior de los territorios tienen una importancia estratégica en los procesos señalados; (b) las administraciones públicas deberían orientar el desarrollo económico hacia sectores sostenibles; (c) con respecto al cambio climático, las ciudades son un reto, pero también una oportunidad; (d) por eso los gobiernos locales deben tener un papel más importante en las innovaciones tecnológicas y sociales; (e) y fomentar, contra la desigualdad, el sentido de pertenencia a la comunidad.

A modo de comentarios finales destacaremos, en primer lugar, que aunque nos hayamos referido sólo a algunos de los foros que se celebraron y sólo a algunas de sus demandas, hay posturas muy distintas, ya sea por el tratamiento específico de sus sectores o por desacuerdos manifiestos.

Los sindicatos abogan fundamentalmente por la creación de empleo decente, se pronuncian en contra de la firma de los Acuerdos de Asociación y de la revisión de los que ya había firmados.

Los académicos, reunidos por primera vez en el marco de una Cumbre UE-ALC, plantean la necesidad de un equilibrio entre lo bilateral y lo multilateral a la hora de firmar los Acuerdos, inciden en la necesaria renovación de las relaciones birregionales, teniendo en cuenta el abordaje conjunto de los problemas globales, la eliminación de las asimetrías y la construcción de una agenda de desarrollo compleja, adaptada a las condiciones de la región latinoamericana.



Las ONGD plantean la necesidad de avanzar en alternativas de cambio, desarrollando una nueva arquitectura financiera internacional, además de exigir el cumplimiento de los acuerdos adquiridos respecto a los montos de la cooperación internacional.

Los gobiernos locales, dada su proximidad a los ciudadanos, inciden en la necesidad de la innovación social y reiteran el papel importante que en ello tiene la cooperación descentralizada y la coordinación interinstitucional.

Y, en segundo lugar, a pesar de las diferencias, dos elementos están en la base argumentativa de estos foros: el primero, la necesaria participación de la sociedad civil en la vida política eurolatinoamericana y el segundo la necesidad del intercambio y la cooperación entre ambas regiones. Sólo de esa manera se podrá renovar o reformular la asociación birregional.

Durante la celebración del curso en la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) en julio de 2010, en Santander, me preguntaba si la Fundación EUROLAC contribuiría de alguna manera a alcanzar dichos objetivos. Y la única respuesta posible entonces era que, debido a la paralización para designar la sede de la misma, lo que debía haber sido resuelto el último día del mes de junio, nos hallábamos en una situación de cierto pesimismo para contestar afirmativamente dicha pregunta. En febrero de 2011, cuando reescribimos estas líneas, se ha decidido situar la sede en la ciudad de Hamburgo.

Si tenemos en cuenta esto, y que no se puede precisar aún cuál va a ser la estrategia del nuevo Servicio Europeo de Relaciones Exteriores, y aunque ello estuviera ya claro, lo más sensato sería que las organizaciones sociales que han participado en estos foros y en otros de los realizados acometieran por sí mismas y con su propia financiación el seguimiento de los acuerdos planteados en la Cumbre y el debate sobre el futuro de la asociación birregional.

En otras palabras, desde julio de 2010 venimos proponiendo que habría que ponerse a trabajar ya en la Declaración y en el Plan de Acción de la Cumbre de Madrid. De dicho trabajo, independientemente de la arquitectura y los intereses comunitarios, pueden salir los elementos que contribuirán a renovar la asociación birregional y quién sabe si dichos elementos servirán también para reformular la política exterior española hacia América Latina.

## 5. LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE: UNA MIRADA DESDE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA\*

CELESTINO DEL ARENAL

### I. ESPAÑA Y AMÉRICA LATINA: UNA RELACIÓN IDENTITARIA

El papel desempeñado por España en las relaciones entre la Unión Europea (UE) y América Latina ha sido, desde su ingreso el 1 de enero de 1986, decisivo a la hora de entender el desarrollo que han conocido las mismas en las últimas décadas. Este protagonismo de España en la UE sólo puede entenderse en todo su sentido si se parte del hecho de la dimensión identitaria que está presente en las relaciones entre España y América Latina y de lo que ésta representa y supone para España.

Es lo que hemos denominado, desde la perspectiva española, la «iberoamericanidad» de la política exterior de España (Arenal, 2003: 189 y 2009a: 22), que proporciona unas señas de identidad específicas a la misma, ausentes en las demás proyecciones exteriores, otorgándoles un alcance distintivo. Ni siquiera la proyección europea, prioritaria en todos los sentidos en la política exterior de España, tiene una dimensión identitaria tan marcada y tan determinante del sentido y alcance con que se plantean las relaciones con América Latina.

Esta dimensión identitaria, que marca de forma decisiva la política exterior española y su presencia en la UE, sólo puede entenderse si se toma en consideración lo que, históricamente e incluso en nuestros días, América representa para España. América, por razones históricas, culturales y lingüísticas, pero también por razones políticas, económicas y sociales, cada vez más importantes, está sólidamente anclada, consciente o inconscientemente, tanto en el sentir colectivo de los

---

\* Mi agradecimiento a José Antonio Sanahuja por las observaciones realizadas en relación con este trabajo.

españoles, como en la política exterior de España, constituyendo una de las dimensiones clave de su proyección exterior.

Se explica, en consecuencia, que las relaciones entre España y América Latina presenten un carácter singular, complejo y multidimensional, que desborda lo que son las relaciones político-diplomáticas y las relaciones económicas, para abarcar una amplia gama de relaciones sociales de todo tipo, en las que están implicados actores gubernamentales y no gubernamentales, de la más diversa naturaleza.

En última instancia, por lo tanto, lo que explica este carácter singular de las relaciones entre España y América Latina y el protagonismo de España en las relaciones entre la UE y América Latina descansa en la existencia de una serie de realidades que unen o aproximan a España y los países latinoamericanos de habla española y portuguesa. Es lo que permite hablar de Iberoamérica y de una Comunidad Iberoamericana. Existe, en este sentido, un profundo entramado de vínculos e intereses comunes de la más variada naturaleza entre los países de lengua española y portuguesa de ambos lados del Atlántico, que conforman un espacio común iberoamericano, del que las Cumbres Iberoamericanas de jefes de Estado y de Gobierno son su máxima expresión.

Estas realidades comunes que unen a España con América Latina son, en parte, de naturaleza histórica, por cuanto que se han fraguado y afirmado a lo largo de varios siglos de convivencia común y de casi dos siglos de independencia mutua. Hablamos principalmente de la historia, la lengua, la cultura y los valores comunes, pero también del importante entramado de vínculos, intereses y relaciones comunes políticas, económicas, sociales y culturales, que se han desarrollado a partir de la independencia de la América hispana. Realidades de naturaleza histórica, especialmente a nivel lingüístico y cultural, que, sin embargo, continúan plenamente presentes y en pleno proceso de expansión, demandando la atención del conjunto de los países iberoamericanos (Arenal, 1994: 157-160).

Pero estas realidades comunes son, por otro lado, en una medida cada vez más importante, de naturaleza actual, como consecuencia del espectacular desarrollo que han conocido las relaciones mutuas en el último cuarto del siglo XX y principios del XXI, en los planos político, económico, social y cultural. Hay que destacar, en este sentido, entre otras, la intensificación y profundización que han conocido las relacio-

nes político-diplomáticas a partir de 1976; el espectacular incremento de la cooperación al desarrollo con América Latina, convertido en destino prioritario de la misma; el impresionante desarrollo de los flujos económicos, especialmente de inversión, a partir de mediados de la década de los noventa del siglo xx, que ha convertido a España en el segundo inversor mundial en la región; los cada vez más intensos lazos culturales y sociales que se derivan de la intensificación de la comunicación entre las sociedades civiles iberoamericanas en todos los ámbitos; el desarrollo de los flujos migratorios que se han producido entre los países iberoamericanos de las dos orillas del Atlántico, muy especialmente de latinoamericanos a España, y las remesas que estos emigrantes envían a sus países, que tienen una importancia decisiva en sus economías, vinculando aún más a dichos países con España (Arenal, 2005a: XVIII y 2009a: 24-26).

Lo anterior explica la importancia que España atribuye en el marco de su política exterior a la política iberoamericana, que constituye una de las coordenadas básicas de la misma, y explica igualmente que todos los gobiernos españoles, aunque con distintos énfasis y planteamientos, hayan prestado una especial atención a las relaciones con América Latina, tanto en términos bilaterales como regionales o en el ámbito de la propia UE. De hecho, España es el único país miembro de la UE que posee una política regional institucionalizada hacia el conjunto de América Latina, con la importancia que ello tiene a la ahora de entender el papel de España en las relaciones birregionales. Para España, en consecuencia, las relaciones de la UE con América Latina constituyen una dimensión fundamental de su política exterior, a la que siempre ha prestado una especial atención.

## II. LA EUROPEIZACIÓN DE LA POLÍTICA EXTERIOR ESPAÑOLA

A partir de 1986, con el ingreso en la UE, la política exterior española y, consiguientemente, la iberoamericana se plantean necesariamente bajo nuevos parámetros, diferentes a los que dominaban anteriormente las relaciones con América Latina, pues España ya no sólo tiene una política iberoamericana propia, sino que además comparte las políticas de la UE hacia América Latina y se ve condicionada de

manera mucho más directa por las políticas latinoamericanas del resto de los países miembros.

Las políticas comunes y las relaciones exteriores de la UE se transforman en el elemento más determinante no sólo de la política interna, sino también de la política exterior española y en concreto de la política iberoamericana, de forma que no sólo condicionan decisivamente los objetivos y los desarrollos, especialmente comerciales y de cooperación al desarrollo, de dicha política en términos bilaterales y regionales, sino que además proporcionan mecanismos multilaterales, como las Cumbres América Latina y el Caribe-UE, el foro de San José con Centroamérica, las reuniones UE-Grupo de Río, los diálogos UE-Comunidad Andina, UE-MERCOSUR, UE-México, UE-Chile, que España ha utilizado de manera especial y protagonista para impulsar con éxito su propia política iberoamericana. La dimensión europea de la política iberoamericana cobrará, de esta forma, una importancia creciente, constituyéndose en uno de los referentes esenciales de la misma.

La consecuencia más directa será una europeización de la política exterior y de la política iberoamericana de España en un triple sentido.

En primer lugar, en el sentido de que las relaciones exteriores y las políticas comunes de la UE se han hecho plenamente presentes en las relaciones tanto bilaterales como regionales de España con América Latina, condicionando de manera decisiva esas relaciones y provocando contradicciones substanciales entre la iberoamericanidad, que expresa el carácter identitario y lo especial de dicha política, y la europeidad de la misma, de la que derivan los principales compromisos políticos y económicos. Es lo que se ha denominado la europeización desde arriba (*top down*), que comporta adaptación y convergencia de políticas con Europa.

En este sentido, se van a reducir de forma importante la autonomía y los objetivos políticos y económicos de la política iberoamericana, que vendrán limitados por la condición de Estado miembro. La pertenencia de España a la UE limitará la posibilidad de plantear objetivos de integración ambiciosos con Iberoamérica y de articular políticas comerciales o migratorias propias, debilitando, por lo tanto, la traducción política y económica de la dimensión identitaria presente en esa relación y afectando, en muchos casos negativamente, a la búsqueda de equilibrio entre los valores y los intereses.

En segundo lugar, en el sentido de que dicha europeización ha servido para potenciar el papel de España en la región, que ha visto cómo su política iberoamericana adquiriría una dimensión nueva que la reforzaba, al proporcionar la oportunidad de orientar la atención de la UE hacia América Latina y otorgar a España, en consecuencia, una imagen, un protagonismo y una importancia en la región que no tenía anteriormente, cuando actuaba sin más credenciales que su propio peso. En este sentido, por un lado, se ha producido una cierta iberoamericanización de la política europea hacia la región, o, en palabras de Barbé, europeización desde abajo (*bottom up*) (Barbé, 2010), que supone proyección nacional en las políticas europeas y que ha potenciado la propia política iberoamericana de España. De hecho, España, en función de la importancia de sus vínculos, interdependencias e intereses en América Latina, va a ejercer un cierto papel de liderazgo, en lo que se refiere a las relaciones entre la UE y la región, reconocido en gran medida por el resto de los Estados miembros.

Finalmente, en el sentido de que esa europeización servirá para dar cobertura y reducir los costes que una política autónoma respecto de América Latina podía tener en las relaciones con los Estados Unidos, dada la importancia de los intereses de dicho país en la región.

La sólida relación, en términos estratégico-militares, políticos y económicos, que España tiene con Estados Unidos condiciona de manera sustancial la política exterior y, de forma muy concreta, la política iberoamericana, introduciendo una nueva dimensión, el atlantismo, que no se puede en ningún caso ignorar en la definición, ejecución y análisis de esa política, tanto en su dimensión propiamente española como en su dimensión europea. Consecuentemente, cuando se analiza la política iberoamericana de España es necesario tener presente el condicionante que supone la relación transatlántica, que si generalmente actuará como elemento reductor de los márgenes de autonomía, en algunos casos puede actuar como incentivador del desarrollo de políticas activas. Este último hecho va a ser especialmente significativo en los casos de la política centroamericana de los gobiernos de Felipe González, durante la década de los ochenta del siglo xx, y, más tarde, de la política desarrollada por los gobiernos de Rodríguez Zapatero respecto a Cuba.

La europeización de la política iberoamericana y la actuación de España a favor de la intensificación de las relaciones birregionales contribuirá, por otro lado, a revalorizar la imagen de España como potencia normativa, al contagiarse de la imagen que en principio caracteriza a la UE, aunque el proteccionismo europeo en materia comercial, unido a la política migratoria, han empezado a deteriorar esa imagen en los últimos tiempos, al situar en el primer plano los intereses sobre los valores, que tradicionalmente han caracterizado la política de España hacia la región.

La europeización de la política iberoamericana supone, por lo tanto, que los avances en las relaciones entre la UE y América Latina inciden de manera directa en la imagen y en los intereses políticos, sociales y económicos de España en la región y, viceversa, la creciente importancia de los intereses políticos y económicos españoles en la región hace que España tenga cada vez mayor interés en el desarrollo y la profundización de las relaciones entre ambas regiones.

En todo caso, como acabamos de ver, es de la pertenencia a la UE y de la relación con Estados Unidos de donde se derivan las principales contradicciones que se plantean en la política exterior de España, especialmente en su proyección iberoamericana (Arenal, 2009a: 30-33). En primer lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el europeísmo, que lógicamente se va a ir haciendo cada vez más patente e insalvable a medida que la UE avanza en su proceso de integración y en la articulación de políticas comunes, especialmente en materia comercial y en materia de inmigración, provocando crecientes tensiones en las relaciones entre España y América Latina, que se manifestarán no sólo en términos bilaterales, sino también en el marco de las Cumbres Iberoamericanas. En segundo lugar, la contradicción entre la iberoamericanidad y el atlantismo, que reduce, en ocasiones, considerablemente la autonomía de la política iberoamericana.

La consecuencia final de esta europeización ha sido que para España, tanto como país con especiales intereses en América Latina, como en cuanto país miembro de la UE, todo lo que suponga profundización e intensificación de las relaciones de la UE con esa región tiene una importancia decisiva.

### III. ESPAÑA Y LAS RELACIONES ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

Para España, por lo tanto, las relaciones de la UE con América Latina no son algo secundario o periférico, sino que forman una parte muy importante de su política exterior y especialmente iberoamericana.

No puede extrañar, por lo tanto, que España sea uno de los países miembros de la UE que mayor interés tiene en el avance de las relaciones birregionales, que haya desempeñado un papel muy destacado en el desarrollo de las mismas y que sea un referente para los demás Estados miembros cuando se trata de América Latina (Arenal, 1990, 1993, 2006, 2008; y Freres, 2009).

#### *a) De las negociaciones de adhesión a la ampliación a 27*

Desde esta perspectiva se comprende el interés que, ya desde la negociación de adhesión a las Comunidades Europeas, España prestó al desarrollo e intensificación de las relaciones de la misma con América Latina y se explica igualmente que en el Tratado y el Acta de Adhesión se prestase una especial atención a las relaciones con esa región, en concreto a través de dos documentos: la «Declaración Común de Intenciones relativa al desarrollo y a la intensificación de las relaciones con los países de América Latina», común a los diez Estados miembros de las Comunidades Europeas, así como a España y Portugal, y la «Declaración del Reino de España sobre América Latina».

En el plano de las relaciones políticas, durante el periodo negociador España influyó también para que la Comunidad Europea prestase una atención creciente a los problemas de América Latina, sobre todo en el caso del conflicto centroamericano, participando activamente en la puesta en marcha del foro de San José.

Una vez se produce, el 1 de enero de 1986, el ingreso de España en la Comunidad Europea, la acción española respecto a América Latina en el marco comunitario cobra nueva fuerza, orientándose a potenciar las relaciones con esa región, tanto en el plano político, donde el éxito es evidente, como en el plano económico, donde los resultados no han sido tan positivos.



De hecho, con la adhesión de España, la Comunidad Europea procederá a elaborar un nuevo marco conceptual de las relaciones con América Latina, que permitirá un reforzamiento y profundización de las mismas. El punto de partida fue la «Declaración Común de Intenciones», ya mencionada. Precisamente, apoyándose en esa Declaración, el presidente del Gobierno español, Felipe González, logrará que el Consejo Europeo de La Haya, celebrado los días 26 y 27 de junio de 1986, se ocupe expresamente de la situación de las relaciones con América Latina y que se encargue al Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores y a la Comisión un estudio en sus respectivos ámbitos sobre la forma en que podrían incrementarse las relaciones políticas, económicas y de cooperación con América Latina.

El resultado fue la adopción por el Consejo de Ministros de Asuntos Exteriores de la Comunidad Europea, celebrado el 22 de junio de 1987, del documento titulado «Nuevas Orientaciones de la Comunidad Europea para las relaciones con América Latina». Se trataba del primer documento que emitía el Consejo exclusivamente sobre América Latina.

Las «Nuevas Orientaciones», a pesar de sus lagunas y desequilibrios, marcan un hito en las relaciones entre la Comunidad Europea y América Latina, abriendo una nueva etapa en las mismas. Establecen un nuevo marco conceptual y jurídico en las relaciones entre las dos regiones y fijan los mecanismos mediante los que se procederá al reforzamiento de esas relaciones. Sentaban las bases de una relación nueva, igualitaria y de socios naturales, afirmaban la existencia de valores, objetivos e intereses comunes, suponían el reconocimiento de la necesidad de un cambio y abrían un camino de posibilidades de cara al futuro.

Mención especial merece, también, el decisivo impulso que durante la Presidencia española recibieron las candidaturas de Haití y la República Dominicana para su incorporación al IV Convenio ACP-Comunidad Económica Europea, cuya firma tuvo lugar en Lomé el 15 de diciembre de 1989, con la inclusión de esos dos nuevos países.

Este activo papel de España, derivado de su ingreso en la Comunidad Europea, culminará momentáneamente con la aprobación, el 18 de diciembre de 1990, por el Consejo de Ministros de las «Nuevas Orientaciones para la cooperación con América Latina y Asia en la

década de los noventa», que tratarán de responder al nuevo escenario internacional y a los nuevos retos de la democracia y el desarrollo, que se plantean con el final de la Guerra Fría y la bipolaridad y que supondrán un avance significativo en las relaciones con América Latina, sentando las bases para el avance que supondrán la firma de los acuerdos de cooperación de tercera generación con Argentina y Chile en 1990, con Uruguay y México, en 1991, con Paraguay y Brasil en 1992 y, finalmente, con Centroamérica y la Comunidad Andina en 1993. Con ellos, la Unión Europea completaba, en los casos de Chile y Paraguay, o renovaba, según los casos, su red de acuerdos de cooperación con todos los países latinoamericanos, con la excepción de Cuba (Arenal, 1997: 123).

El papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina se dejará sentir también con fuerza a mediados de los años noventa, en la nueva estrategia que la UE adopta respecto de América Latina, tratando de responder a las realidades derivadas del final de la Guerra Fría y de la globalización.

A partir de 1994, al reforzarse las dinámicas internacionales apuntadas desde finales de los años ochenta, sobre todo debido al éxito de las negociaciones multilaterales de la Ronda Uruguay del GATT y la creación de la OMC, y en consonancia, por un lado, con el progreso del proceso de integración europea y el desarrollo de la Política Exterior y de Seguridad Común y, por otro, con el avance de los procesos de integración americanos, especialmente con la firma del Tratado de Libre Comercio de Norteamérica por México y el inicio de negociaciones con Chile, así como con el horizonte del establecimiento de una zona de libre comercio hemisférica, la consolidación del proceso de MERCOSUR y la proliferación de acuerdos multilaterales y bilaterales de libre comercio, la situación y el estatus de las relaciones birregionales inician un cambio muy significativo, produciéndose una importante revalorización de América Latina en las relaciones exteriores de la Unión Europea.

De la atención prioritaria al diálogo político y a la cooperación al desarrollo, que había dominado la agenda de las relaciones birregionales durante los años anteriores, se pasará a centrar la atención prioritariamente en las relaciones económicas y en la liberalización del comercio.

Un papel importante en el diseño y puesta en marcha de esta nueva estrategia corresponderá a España, que apostará fuertemente en las instituciones comunitarias por esta renovación de las relaciones birregionales. Esta apuesta encontrará un refuerzo decisivo en el comisario Manuel Marín, principal defensor en el seno de la Comisión de la estrategia regionalista que adopta la UE.

En este nuevo escenario, la UE elabora en 1994 una estrategia diferente de relación respecto de América Latina (Arenal, 2010a: 46-47). Se trataba de una estrategia regionalista, que se planteaba como objetivo el establecimiento de una «asociación birregional», basada en los acuerdos de tercera generación existentes y especialmente en los nuevos acuerdos de cuarta generación que se suscribiesen con los mercados emergentes, persiguiendo en este caso el establecimiento de zonas de libre comercio. A tal efecto, el Consejo Europeo de Essen, en diciembre de 1994, instará a la Comisión a iniciar conversaciones con MERCOSUR, México y Chile con la vista puesta en la firma de Acuerdos marco de cuarta generación que permitieran sentar las bases para la posterior firma de Acuerdos de Asociación con esa subregión y esos países (Peña y Torrent, 2005: 25-31).

Paralelamente a todo ello, como parte de la misma estrategia, defendida por España, también la cooperación comunitaria con América Latina conoce un nuevo impulso. En concreto, el 23 de octubre de 1995, la Comisión fija las nuevas orientaciones generales para la cooperación con América Latina, mediante una Comunicación al Consejo y al Parlamento Europeo, titulada «Unión Europea-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)», que propone por primera vez una política de cooperación exclusiva para América Latina, separada de Asia, y en el que se detallan los factores que abogan en favor de la aproximación de la Unión Europea a América Latina, se recalca el interés estratégico que Europa tiene en esa región, se hace un balance de las relaciones y se establecen las estrategias futuras (Arenal, 1997: 127-128).

En este sentido, la UE firmará rápidamente Acuerdos marco de cuarta generación con MERCOSUR el 15 de diciembre de 1995, con Chile el 21 de junio de 1996 y con México, el 8 de diciembre de 1997.

Ahora bien, las elevadas expectativas suscitadas por estos Acuerdos marco no se han materializado completamente, decayendo notablemen-

te en seguida el interés de la UE por América Latina, a pesar de que en la I Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, celebrada en Río de Janeiro en junio de 1999, se lanza por parte de la Unión Europea el proyecto de una «asociación estratégica birregional» (Sanahuja, 2003; Martín Arribas, 2006; y Freres y Pacheco, 2004).

Sólo en los casos de México y Chile, debido en gran medida a que únicamente una parte reducida de sus exportaciones son bienes agrícolas «sensibles» para la UE, fue posible alcanzar la firma de sendos Acuerdos de Asociación, que implican el establecimiento de zonas de libre comercio. En concreto, el Acuerdo de Asociación con México se firmó en Lisboa el 23 de marzo de 2000 y el Acuerdo de Asociación con Chile se firmó en Bruselas el 18 de noviembre de 2002.

En el caso de MERCOSUR, el inicio de la negociación, mucho más complicada y con productos y sectores sensibles para ambas partes, se retrasó considerablemente hasta 2000, además de bloquearse rápidamente al hacer depender ambas partes el final de la misma de la conclusión de la Ronda de Doha.

En los casos de Centroamérica y la Comunidad Andina, la nueva estrategia que la UE puso en marcha en América Latina a partir de 1994 contemplaba un tratamiento diferenciado al que se proponía para MERCOSUR, México y Chile, que excluía la firma de acuerdos de cuarta generación y, consiguientemente, el avance hacia zonas de libre comercio.

Aunque este modelo de relación fue desde el primer momento objetado tanto por Centroamérica como por la CAN, que lo consideraron más desfavorable que el otorgado a los países y grupos con los que se firmaron los Acuerdos de cuarta generación, la UE mantuvo invariable su posición, aplicando respecto de estas dos subregiones el SPG-drogas, más tarde SPG-Plus, y admitiendo simplemente a partir de la Cumbre de Madrid, en 2002, la posibilidad de iniciar negociaciones comerciales, pero siempre a expensas de la finalización de la Ronda de Doha.

En cualquier caso, en diciembre de 2003 se firmaron nuevos Acuerdos de Asociación UE-Centroamérica y UE-Comunidad Andina, que han sido caracterizados como «tercera generación *plus*» o «cuarta generación *minus*» (Freres, 2002: 156), debido a que contemplan el diálogo político institucionalizado, así como un amplio elenco de cam-

pos de actuación en la cooperación al desarrollo; pero, a diferencia de los Acuerdos de asociación firmados con Chile, México o el acuerdo marco con MERCOSUR, no incluyen el compromiso para avanzar hacia áreas de libre cambio, lo que ha suscitado de nuevo las objeciones de ambas subregiones.

Sólo a partir de la celebración de la Cumbre de Guadalajara, en 2004, de la Comunicación de la Comisión, en diciembre de 2005, «Una Asociación reforzada entre la UE y América Latina» y, especialmente, de la Cumbre de Viena, en 2006, la UE empezó a tomar conciencia de las nuevas demandas latinoamericanas, abriéndose por fin la puerta al inicio de negociaciones para la firma de sendos Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la CAN, condicionados a unos procesos de «evaluación conjunta» de los avances en la integración de ambas organizaciones subregionales, que en el caso de Centroamérica ha actuado como un importante acicate para la misma.

En consecuencia, a partir de mediados de la primera década del siglo XXI, la UE replantea en parte esa estrategia, al afirmar el objetivo de crear una red de Acuerdos de Asociación entre la UE y todos los países y grupos de integración de América Latina. Sin embargo, esa estrategia continuó basándose fundamentalmente en el mapa de la integración de mediados de los noventa, alejado del nuevo que se empezaba a dibujar en esos momentos en la región, con los problemas que ello va a plantear sobre todo en lo relativo a la negociación de los nuevos Acuerdos de Asociación (Freres y Sanahuja, 2006: 26-29). Todo ello planteaba un escenario caracterizado por una red de acuerdos de asociación a distintas velocidades (Ayuso, 2009: 192), que, además de complejizar las relaciones birregionales, no se ajustaba a los nuevos movimientos integracionistas que caracterizan la región (Sanahuja, 2010 a), abriendo interrogantes en cuanto a su resultado final.

En todo caso, desde finales de los años noventa, más allá de esos relativos avances, las relaciones birregionales entrarán en una situación de relativo estancamiento, sin que los deseos españoles de impulsarlas encuentren un adecuado eco en las instituciones comunitarias y en la mayor parte de los países miembros. La securitización de la agenda internacional, la ampliación a 27 Estados miembros y la larga crisis institucional, por parte europea, además de las divisiones políticas, conflictos y crisis del regionalismo abierto en América Latina,

serán los hechos que incidirán más decisivamente en ese relativo estancamiento y en la flexibilización del apoyo europeo a la integración latinoamericana (Arenal, 2009 b y 2010 a).

*b) La Cumbre de Madrid de 2010 y el relanzamiento de las relaciones birregionales*

En el contexto de la preparación, primero, y celebración, después, de la Cumbre ALC-UE de Madrid, en mayo de 2010, las relaciones birregionales van a experimentar un significativo cambio, rompiéndose la situación de estancamiento en que, como se ha visto, se encontraban, especialmente en lo relativo a la negociación de los Acuerdos de Asociación. El papel, una vez más, desempeñado por la diplomacia española en los dos años previos a la Cumbre ha sido decisivo para el relanzamiento de las relaciones.

Puntos clave, previos a la Cumbre de Madrid, en ese proceso de relanzamiento de las relaciones birregionales van a ser la decisión del Consejo de la UE, de enero de 2009, que abría la puerta para la negociación comercial bilateral con Colombia y Perú, y la Comunicación de la Comisión «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales», de 30 de septiembre de 2009, que supondrá un avance respecto del pasado y que ya se hace expresamente eco de los nuevos mecanismos de integración, muy especialmente de UNASUR, instando a la UE a reiterar su compromiso de apoyo a la integración en relación a los mismos, además de llamar al reforzamiento del diálogo y la coordinación con otros procesos birregionales, aunque todavía no se asume con todas sus consecuencias la necesidad de perfilar una nueva estrategia, ni se termine de definir con claridad los ejes conductores de la misma.

Por lo tanto, no se puede afirmar que en los prolegómenos de la Cumbre de Madrid hayamos asistido a un cambio de estrategia de la UE respecto de América Latina, que continúa siendo en lo fundamental la estrategia regionalista, de apoyo a la integración, definida a mediados de los años noventa, con algunas adaptaciones de mediados de la presente década, sino simplemente que la UE, como hemos visto, ha asumido la necesidad de articular esa estrategia en términos más

flexibles con el fin de poder atender a las nuevas realidades y demandas políticas y económicas latinoamericanas. En este proceso de flexibilización, el papel de España, principal interesado en la UE en desbloquear la situación y consciente de que para ello era urgente adecuar la estrategia de la UE a los nuevos escenarios latinoamericano, europeo y global, ha sido de nuevo muy importante (Arenal y Sanahuja, 2010).

Los resultados de la Cumbre de Madrid han sido, en este sentido, claramente positivos, tanto desde la perspectiva europea y española como latinoamericana, poniendo España de manifiesto a los ojos de los europeos su papel de liderazgo y de referencia en las relaciones con América Latina y a los ojos de los latinoamericanos su protagonismo en lo que se refiere al impulso de las relaciones birregionales.

En la Cumbre de Madrid se ha acordado retomar las negociaciones entre la UE y MERCOSUR para la firma del Acuerdo de Asociación. Con ello, se han abierto perspectivas esperanzadoras en cuanto a una conclusión de las mismas. Es verdad que persisten las dificultades en determinados temas, principalmente agropecuarios, por parte europea, y de servicios, propiedad intelectual y productos industriales, por parte latinoamericana. Pero, en todo caso, ahora parece existir una clara voluntad política del lado latinoamericano, casos de Argentina y Brasil, tanto como del europeo, caso de la Comisión y de algunos países como España, para tratar de cerrar cuanto antes este capítulo pendiente en las relaciones entre ambas regiones. Sin embargo, no se puede desconocer que en el Consejo de ministros de Agricultura, celebrado en vísperas de la Cumbre, un poderoso grupo de países europeos, encabezados por Francia, presentaron una nota en la que, en términos muy duros, se expresaban importantes reticencias ante dichas negociaciones y la posible apertura europea a los productos agrícolas y ganaderos mercosureños.

Además, en el futuro de esta negociación puede incidir de forma significativa la Asociación Estratégica de la UE con Brasil, que abre una grieta en las relaciones con MERCOSUR, la cual puede llevar a medio plazo, si no progresan las negociaciones, a que la UE se incline por la firma de un Acuerdo de Asociación bilateral, lo que daría al traste definitivamente con la estrategia de apoyo a la integración. No olvidemos tampoco que otros países mercosureños, como Uru-



guay y Paraguay, ya han pedido acuerdos de asociación bilaterales con la UE.

Si a todo lo anterior se une la entrada de Venezuela en el MERCOSUR, con lo que ello puede suponer de mayor problematidad en la negociación, se comprenderá que el escenario no es tan favorable como puede parecer, a primera vista, después de la Cumbre de Madrid.

En relación con Centroamérica, las negociaciones para la firma de un Acuerdo de Asociación han avanzado sin problemas significativos, salvo las demandas centroamericanas de mecanismos de corrección de las asimetrías, no satisfechas por la UE, y, durante un cierto periodo de tiempo, en el caso de Honduras y los problemas que planteaba la participación de Panamá. Este avance se ha debido a que el Sistema de Integración Centroamericano (SICA) ha ido cumpliendo todas las condiciones previas en materia de unión aduanera y no tiene excesivos productos sensibles desde la perspectiva de la UE, si se exceptúan el banano, el azúcar y la carne de bovino. La conclusión del Acuerdo de Asociación tuvo lugar en vísperas de la Cumbre de Madrid, procediéndose a su rúbrica durante la misma.

En el caso de la CAN las negociaciones han sido especialmente problemáticas. La intención inicial de la UE de negociar en bloque con la CAN, lógica en su apoyo a la integración, se frustró después de tres rondas negociadoras como consecuencia de las diferentes posiciones mantenidas por los países andinos, divididos en dos bloques. Por un lado, Colombia, Perú y, con dudas, Ecuador y, por otro, Bolivia, disconforme con los planteamientos comerciales que presentaba la UE, que respondían al modelo OMC-plus, similares a los suscritos con los Estados Unidos. Ante esta situación de estancamiento y las demandas de Colombia y Perú de continuar la negociación, aunque fuese bilateralmente, el Consejo de la UE, en enero de 2009, decidió abrir dos vías paralelas de negociación. Una, la parte comercial, que se ha negociado con Colombia, Perú y, con algunos problemas, con Ecuador, quedando de momento Bolivia fuera de la misma, y otra, los pilares del diálogo político y la cooperación, que se negocian con la CAN.

Esta decisión del Consejo tiene una importancia decisiva, pues, más allá de los Acuerdos de Asociación bilaterales suscritos con México y Chile, justificados en el hecho de que ninguno de esos dos países per-



tenecía a un mecanismo de integración, rompía con la estrategia de apoyo a la integración que hasta entonces había defendido la UE y abría la puerta para la firma de Acuerdos Comerciales bilaterales con países latinoamericanos miembros de mecanismos de integración, con lo que ello supone de flexibilización de la estrategia de apoyo a la integración mencionada. España apoyó desde el primer momento esta flexibilización, consciente de que la misma era necesaria para acabar con el estancamiento en las relaciones birregionales.

En estas condiciones, la negociación ha avanzado rápidamente en los últimos tiempos, estando concluida la negociación con Colombia y Perú y en fase final con Ecuador. La rúbrica de este Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú se produjo con ocasión de la Cumbre ALC-UE de Madrid. En todo caso, no se puede desconocer que la puesta en marcha en la práctica de una vía bilateralista en la negociación comercial con los tres países mencionados, debilita el apoyo a la integración que proclama la UE en sus relaciones con la región y, muy en concreto, a la ya de por sí debilitada CAN.

Esta estrategia flexible de la UE con América Latina, que trata de combinar el apoyo a la integración, cuando sea posible, con la apertura de vías bilaterales cuando las circunstancias del escenario latinoamericano, léase divisiones políticas y económicas, conflictos, crisis de mecanismos de integración, lo hacen inevitable, es la que más conviene a la política iberoamericana de España, que igualmente tiene el reto de combinar adecuadamente la aproximación bilateral, a través de políticas ajustadas a las realidades políticas, económicas y sociales y a los intereses en juego en cada país latinoamericano, con la aproximación subregional y regional, materializada en los distintos mecanismos de integración actualmente en marcha y, especialmente, con el apoyo a las Cumbres Iberoamericanas, cada vez más condicionadas por las divisiones y conflictos que caracterizan a América Latina y, consecuentemente, cada vez más marcadas por la necesidad por parte española de articular políticas bilaterales ajustadas a cada país.

Para España, que se mueve, al contrario de otros Estados europeos, tanto en el ámbito bilateral como en los ámbitos regional e iberoamericano, representado este último por las Cumbres Iberoamericanas, la estrategia flexible que está poniendo en marcha la UE en América Latina refuerza considerablemente su propia compleja y multidimen-

sional política iberoamericana, cada vez más marcada también por la creciente complejidad y heterogeneidad del nuevo escenario latinoamericano.

En este sentido, los resultados, que, como hemos visto, se han producido en la Cumbre de Madrid, Acuerdo Comercial multipartes con Colombia y Perú, por la vía bilateralista, y Acuerdo de Asociación con Centroamérica y desbloqueo de las negociaciones para un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR, por la vía del apoyo a la integración, no hay duda que refuerzan considerablemente la política iberoamericana de España.

No puede extrañar, por lo tanto, que España haya apoyado claramente desde el primer momento la mencionada decisión del Consejo de la UE, en enero de 2009, que abría la vía bilateralista para Estados latinoamericanos inmersos en procesos de integración.

#### IV. EL PAPEL DE ESPAÑA DE CARA AL FUTURO DE LAS RELACIONES UE-AMÉRICA LATINA: CONCLUSIONES

Sin embargo, a efectos de que la UE pueda continuar con éxito esta estrategia flexible en sus relaciones con América Latina y de que España pueda aprovecharla desde la perspectiva de su propia política iberoamericana son necesarios cambios en la política iberoamericana y en la política de España hacia la UE.

Sin entrar a considerar algo obvio, como es la necesidad de una mayor coordinación y coherencia entre la política iberoamericana, en sus despliegues bilateral e iberoamericano, y la política europea de España, que hasta ahora no siempre han ido de la mano en cuanto a las estrategias y objetivos respectivos, con las consecuencias negativas que ello ha tenido para la política exterior española y para la posición e imagen de España en América Latina y en Europa, los retos que se le plantean a España de cara al futuro de las relaciones entre la UE y América Latina son importantes, por cuanto inciden en una serie de carencias que vienen arrastrando las políticas iberoamericana y europea de España.

En el caso de la política iberoamericana, es indispensable la articulación de políticas bilaterales más ajustadas a las realidades políti-

cas, económicas y sociales y a los intereses que están en juego con cada país latinoamericano (Arenal, 2010b: 613-614).

Es indispensable que, más allá de los Acuerdos de Asociación Estratégica, se haga un esfuerzo por definir y poner en marcha estrategias o planes-país, como ya se ha hecho en relación a la cooperación para el desarrollo, en función de las características políticas, económicas y sociales del país y del papel que aspira a desempeñar en la región, de las interdependencias y los intereses políticos, económicos, sociales y culturales implicados en las relaciones con España, de los valores comunes que están en juego, de la imagen de España en el mismo y del escenario latinoamericano concreto en el que se mueve cada país. Las identidades y valores, que hasta ahora habían servido para fundamentar en una medida importante las políticas bilaterales, ya no funcionan con determinados países latinoamericanos, especialmente en aquellos en los que el neopopulismo o la dimensión identitaria indígena se ha hecho presente, por lo que es indispensable un replanteamiento de la política seguida hasta ahora. Sólo en el caso de Cuba existe, aunque con importantes bandazos que la debilitan, una política bilateral claramente definida y puesta en práctica.

Hay que ir, en este sentido, más allá de la simple firma de Acuerdos de Asociación Estratégica con los países latinoamericanos más relevantes desde la perspectiva española, que en la mayor parte de los casos acaban siendo papel mojado por la falta de contenidos y de puesta en práctica de los mismos. Estos Acuerdos de Asociación Estratégica, que son en sí mismos instrumentos adecuados a los requerimientos de una relación bilateral preferencial y prioritaria, necesitan forzosamente para ser eficaces ir acompañados, como acabamos de apuntar, de los correspondientes planes-país, que tomen en consideración todos los recursos, factores, identidades, intereses y valores implicados, la imagen de España, el contexto político, económico, social y cultural, tanto del país en cuestión como el subregional, regional e internacional que le afectan más directamente, los objetivos a corto y medio plazo, tanto en términos bilaterales como iberoamericanos, y la definición de la estrategia o estrategias encaminadas a conseguirlos. Estrategias o planes-país que deben hacerse extensivos, dada la importancia de las relaciones con todos los países iberoamericanos, no sólo a aquellos con los que ya existen o puedan existir Acuerdos de Asociación Estratégica.

Estos planes-país deben enlazarse directamente con el otro ámbito clave de la política latinoamericana, que es el iberoamericano, concretado en las Cumbres Iberoamericanas, en relación a las cuales es necesario igualmente un replanteamiento. Si, por un lado, es evidente que la definición de estrategias o planes-país y la articulación de políticas bilaterales ajustadas a cada Estado incidirían muy positivamente en la dinámica de las Cumbres, reforzándolas de forma importante y reduciendo los riesgos de enfrentamientos en el seno de las mismas, por otro lado es también indispensable establecer una relación más directa entre las dinámicas y las agendas de las Cumbres Iberoamericanas y las Cumbres ALC-UE.

En este sentido, hay que proceder a introducir algunas novedades en la política europea de España. La política europea ha prescindido hasta ahora de lo que suponen las Cumbres Iberoamericanas en las relaciones entre ambas regiones y no ha tratado de hacer valer las mismas en las relaciones entre la UE y América Latina. Si, como hemos visto, la política iberoamericana de España se ha europeizado de forma importante, el reto en estos momentos es «iberoamericanizar» la política de la UE hacia América Latina (Gratius y Sanahuja, 2010). Con ello se lograría más fácilmente superar las contradicciones entre el europeísmo y la iberoamericanidad de la política exterior española y encontrar más fácilmente un equilibrio entre ambas dimensiones.

Al mismo tiempo, España debe continuar ejerciendo un cierto papel didáctico en la UE respecto de la necesidad de desarrollar las relaciones birregionales. Existe una cierta percepción en la UE de que América Latina es una cuestión especialmente española, con los aspectos positivos y negativos que tiene una percepción de esta naturaleza desde el punto de vista del avance de las relaciones birregionales. Ello se ha puesto especialmente de manifiesto, como sucedió con los gobiernos populares de Aznar y los socialistas de Rodríguez Zapatero, en lo que se refiere a las relaciones de la UE con Cuba. Sin embargo, es obvio que España debe ser prudente en sus presiones sobre las instituciones comunitarias.

En este contexto, a la vista de la realidad de las relaciones entre la UE y América Latina, del protagonismo que en los temas que afectan a América Latina asume España en el seno de las instituciones comunitarias y de las características y principios que inspiran la política

iberoamericana de España, es posible, desde una perspectiva española, plantear una serie de propuestas relativas a las relaciones de la UE con América Latina, encaminadas a elevar el perfil y la intensidad de las relaciones entre ambas regiones.

## V. PROPUESTAS DESDE UNA PERSPECTIVA ESPAÑOLA

### *a) Contribución a la concertación y el multilateralismo*

La UE y América Latina han apostado con claridad por la concertación de posiciones en los foros internacionales y por el multilateralismo, como se ha puesto de manifiesto en todas las Cumbres ALC-UE celebradas hasta el momento, que han servido también para hacer visible la coincidencia en muchos de los planteamientos políticos entre ambas regiones. Tratan igualmente de concertarse a nivel bilateral y subregional, aprovechando los diferentes canales de diálogo político que existen en términos bilaterales, subregionales e interregionales.

Sin embargo, los problemas surgen a la hora de plasmar en la práctica esas posiciones comunes, como consecuencia de la multiplicidad de los canales de concertación y el distinto nivel político de los mismos, del carácter genérico y retórico de los planteamientos, de las diferentes posiciones mantenidas por ambas regiones y por los diferentes países respecto de cuestiones cruciales de la agenda internacional (reforma del Consejo de Seguridad, OMC, etc.) y de la diferente interpretación, dada la distinta cultura política, que los países latinoamericanos hacen del multilateralismo. El resultado de todos estos factores es que se reducen de manera considerable en la práctica las posibilidades de la concertación entre ambas regiones en los foros internacionales. La concertación entre la UE y América Latina sólo funciona en términos discursivos y retóricos, faltando la plasmación de la misma en los foros internacionales y los instrumentos adecuados para hacerla realidad.

En ese contexto, una de las características de la política iberoamericana de España ha sido el reforzamiento de la concertación política con los países latinoamericanos, tanto a nivel bilateral y de Cumbres Iberoamericanas, como en los foros internacionales (Arenal, 2005b).

De hecho, el gobierno español está actuando en términos concertados, muy especialmente, con algunos países latinoamericanos, casos de Chile, Brasil y México, reforzándose una actuación conjunta ante ciertos problemas y cuestiones, tanto internas como internacionales. También en el seno de las Cumbres Iberoamericanas, más allá de la concertación genérica sobre las grandes cuestiones internacionales, que caracteriza las Declaraciones Finales de las mismas, se ha avanzado en la concertación en temas concretos, que ha permitido su plasmación en compromisos que coordina la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB). Esta voluntad de concertación, a pesar de las diferentes posiciones sobre temas específicos, se ha hecho presente también en el seno de ciertas organizaciones internacionales, como es, sobre todo, el caso de las Naciones Unidas, apostando por un multilateralismo eficaz.

La política de concertación seguida por España es, en este sentido, por un lado, de carácter selectivo en cuanto a los temas objeto de concierto, obviando aquellos en los que hay diferentes posiciones y afirmando con fuerza la concertación en los que hay coincidencia de planteamientos; o, con otras palabras, haciendo hincapié en lo que une y no planteando lo que separa, lo que actúa a su vez como generador de nuevas concertaciones.

Por otro lado, es también de carácter selectivo en cuanto a los propios países latinoamericanos, considerados en términos bilaterales, privilegiando la concertación con los países con mayor peso e influencia en la región y con los que las coincidencias de planteamientos políticos son mayores, casos especialmente, como destacábamos, de Chile, Brasil y México. Este planteamiento selectivo a nivel bilateral se complementa con una concertación más amplia a nivel regional en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, lo que permite en alguna medida reducir los efectos indeseados que se pueden derivar del carácter selectivo de la primera.

Esta política iberoamericana de concertación se articula, por lo tanto, en dos ámbitos, que actúan como complementarios, apoyándose mutuamente. Por un lado, la concertación que se plantea en términos bilaterales y concretos, en el marco de las relaciones político-diplomáticas entre España y cada uno de los países latinoamericanos. Por otro, la que se plantea en términos regionales, en el marco de las Cumbres Iberoamericanas, coadyuvando al éxito de las concertaciones bilaterales.

No hay duda de que el éxito de la política de concertación puesta en marcha por España tanto a nivel bilateral y regional como en cuestiones multilaterales está contribuyendo a reforzar el protagonismo tanto de España como de los países latinoamericanos en las relaciones internacionales, a generar nuevos procesos de concertación y a aproximar a los países participantes.

Desde esta experiencia, España puede y debe hacer presente en la UE, a nivel de diálogo político y de la PESC, la importancia de dicha política de concertación con América Latina. La experiencia española en este punto podría y debería actuar como incentivo para que la UE vuelva su mirada hacia la región como un escenario, real y no sólo retórico, de concertación y apoyo al multilateralismo, que permite concretar, al menos en determinadas cuestiones clave, una agenda común y posiciones concertadas en los foros internacionales, mediante las cuales dar respuestas adecuadas a los problemas de la gobernanza global y reforzar el papel internacional de ambas partes. Sería también una forma de impulsar y reforzar el propio multilateralismo, que caracteriza a la UE.

#### *b) Implicación en la búsqueda de soluciones a las crisis latinoamericanas*

La difícil situación política, económica y social que viven algunos países latinoamericanos y la división política que caracteriza en estos momentos a la región exigen una actuación específica de la UE respecto a los mismos. Los casos concretos de Cuba, Nicaragua, Venezuela y Bolivia, por no incluir en la lista otros países, reclaman una atención de la UE.

Es verdad que en el caso de Cuba, debido fundamentalmente a España, existe desde 1996 una Posición Común de la UE y que, también a iniciativa española, a finales de enero de 2005 se replanteó la política de sanciones hacia el régimen castrista y más recientemente, aunque sin éxito hasta el momento, dado el inmovilismo del régimen castrista, se ha tratado de que la UE apruebe una nueva Posición Común, adaptada a las circunstancias actuales, pero también lo es que, por el contrario, no existe una estrategia de la UE definida y operativa respecto de

Venezuela o Bolivia. Incluso la estrategia seguida respecto del golpe de Estado en Honduras ha adolecido de falta de consistencia, como consecuencia de las ambiguas posiciones mantenidas por algunos Estados miembros (Sanahuja, 2010b).

Es necesario que España incida en el seno de la UE para que ésta articule posiciones más activas en la solución pacífica de las crisis políticas, económicas y sociales abiertas en América Latina. La política hacia Cuba que España ha llevado a la UE puede ser un modelo en relación a otros países latinoamericanos y a las crisis que se viven en la región, recuperando una estrategia de implicación en las crisis latinoamericanas que tuvo pleno éxito en los años ochenta con Centroamérica y proporcionó un notable protagonismo e imagen internacional a la UE.

### *c) El papel de las Cumbres Iberoamericanas*

Finalmente, la experiencia de funcionamiento de las Cumbres Iberoamericanas y el foro de diálogo, concertación y cooperación que conforman países europeos –Andorra, Portugal y España– y los países latinoamericanos de habla española y portuguesa (Arenal, 2005c), deben ser objeto de exploración en orden al avance en las relaciones entre la UE y América Latina. Al referirnos a la concertación ya se hizo una breve alusión a la experiencia de las Cumbres, siendo ahora el momento de abordarlo con mayor detalle en un doble sentido.

En primer lugar, las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto foro de diálogo y concertación multilateral, pueden proporcionar alguna enseñanza al funcionamiento de las Cumbres ALC-UE.

Es verdad que el modelo iberoamericano, basado principalmente en vínculos identitarios, constituye, sin lugar a dudas, un sistema muy ambicioso, que responde a unos planteamientos no idénticos a los que caracterizan el modelo eurolatinoamericano, pero puede servir para explorar vías de una posible institucionalización y mejora de la eficacia y operatividad de las Cumbres AL-CUE.

Las Cumbres Iberoamericanas funcionan con base en tres niveles. El nivel más bajo está constituido por las reuniones de Coordinadores Nacionales, celebrándose varias entre Cumbre y Cumbre,



según los temas que se hayan de tratar. Los coordinadores nacionales son los responsables político-diplomáticos de la gestión habitual de las Cumbres por cada país. La reunión de coordinadores nacionales elabora y aprueba el proyecto de Declaración de la Cumbre y los proyectos de Declaraciones especiales sobre los más variados temas de la actualidad iberoamericana e internacional, que serán sometidos a la reunión de cancilleres y ulteriormente a la Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno. El segundo nivel político, como se acaba de apuntar, lo constituyen las reuniones de cancilleres, celebrándose habitualmente dos entre cada Cumbre. Sus reuniones sirven para establecer los puntos de la agenda que se someterán a la consideración de los jefes de Estado y de Gobierno. Finalmente, el más alto nivel político lo representa la Conferencia Iberoamericana o Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno, que se celebra anualmente. Constituye un foro privilegiado para tratar asuntos multilaterales y concertar posiciones ante los asuntos internacionales.

Este esquema de diálogo y concertación, salvando los solapamientos y dispersión que caracterizan al diálogo birregional, no se aparta demasiado del actualmente existente entre la UE y América Latina. La novedad que aportan las Cumbres Iberoamericanas, además de un esquema más racional y operativo, por cuanto que no segmenta el diálogo con la región, es que ese esquema se ha institucionalizado de forma permanente con la creación en los últimos tiempos de una Secretaría General Iberoamericana (SEGIB), órgano de apoyo institucional, técnico y administrativo que tiene como una de sus funciones específicas, definidas en su Estatuto, ejecutar los mandatos de las Cumbres y reuniones de ministros de Asuntos Exteriores, realizar su seguimiento y mantener informadas sobre su cumplimiento a las distintas instancias de las Cumbres.

De esta forma, las Cumbres Iberoamericanas han institucionalizado un sistema de diálogo y concertación más operativo y práctico, que, aunque continúa adoleciendo de los defectos característicos de la diplomacia de Cumbres, puede responder de forma más efectiva a los intereses comunes de los Estados participantes.

En segundo lugar, las Cumbres Iberoamericanas, en cuanto mecanismo de diálogo y concertación, que aborda en la práctica el tema de las relaciones entre la UE y América Latina, deben igualmente ser

objeto de consideración a la hora de plantearse el futuro de las relaciones eurolatinoamericanas.

Desde esta perspectiva, las Cumbres Iberoamericanas constituyen, aunque con carácter mucho más limitado, uno de los canales de concertación y diálogo actualmente existentes entre Europa y América Latina. Un canal con características propias y no equiparable a los canales institucionalizados a nivel birregional por parte de la UE, pero que, sin embargo, tiene un cierto sentido complementario, pudiendo incidir en los procesos de diálogo y concertación eurolatinoamericanos, al preparar el terreno para la concertación y reforzar la misma cuando se produce.

Por último, en línea con lo anterior, las Cumbres Iberoamericanas, al haber ido introduciendo en los últimos años en su agenda, aunque de forma indirecta, el tema de las relaciones entre la UE y América Latina, planteando la parte latinoamericana sus demandas respecto de la UE en materia comercial, subvenciones agrícolas europeas, negociaciones con MERCOSUR y Acuerdos de Asociación con Centroamérica y la Comunidad Andina, se han convertido en un foro más de presión latinoamericana sobre la UE, a través de Portugal y España. Ello refuerza aún más el compromiso español a favor de un desarrollo y profundización de las relaciones eurolatinoamericanas.

En todo caso, es evidente que con el transcurso de los años las Cumbres Iberoamericanas han pasado a transformarse en un canal más de diálogo y concertación en las relaciones birregionales, aunque con un ámbito limitado, que no puede ignorarse y que puede ser útil en el escenario general de las relaciones entre la UE y América Latina.

Como se ha visto, el papel de España en las relaciones entre la UE y América Latina fue decisivo en los años ochenta y noventa, aprovechando un escenario mundial favorable para impulsar y profundizar de forma importante las relaciones birregionales. Sin embargo, a finales de los años noventa, las relaciones entre ambas regiones entran en un proceso de estancamiento, marcado de forma significativa por los cambios que se producen en el escenario internacional y la pérdida de interés de la UE respecto a América Latina, sin que España pueda desempeñar el papel impulsor que tuvo anteriormente. Esta situación se ha prolongado hasta la reciente Cumbre ALCUE de Madrid, que, gracias a un importante trabajo de la diplomacia española, ha permitido dar un nuevo impulso a las relaciones birregionales, a

través de esa estrategia flexible, al mismo tiempo bilateralista y de apoyo a la integración.

La realidad es que en la actualidad, se ha abierto una nueva oportunidad para impulsar de nuevo las relaciones birregionales y que América Latina vuelva a hacerse presente en la agenda de la UE. Esta oportunidad, por las razones expuestas al principio, la tiene que saber aprovechar España, el país europeo con mayores intereses en América Latina, para el que esa región, junto con Europa, constituyen dimensiones clave de su política exterior.

## BIBLIOGRAFÍA

- ARENAL, Celestino del (1990), «La adhesión de España a la Comunidad Europea y su impacto en las relaciones entre América latina y la Comunidad Europea», *Revista de Instituciones Europeas* 17/2 (mayo-agosto), pp. 329-368.
- (1993), «La Comunidad Europea y América Latina: ¿En los umbrales de una nueva etapa?», *Sistema* 114-115 (junio), pp. 235-253.
- (1994), *Política exterior de España hacia Iberoamérica*, Madrid, Ed. Complutense.
- (1997), «Los acuerdos de cooperación entre la Unión Europea y América Latina (1971-1997): evolución, balance y perspectivas», *Revista Española de Desarrollo y Cooperación* 1 (otoño-invierno), pp. 111-138.
- (2003), «Estados Unidos y la política latinoamericana de España», *Política Exterior* XVII/93, pp. 183-193.
- (2005a), «Introducción: construyendo un espacio común iberoamericano», en C. del Arenal (coord.), *Las Cumbres Iberoamericanas (1991-2005). Logros y desafíos*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. XVII-XXII.
- (2005b), «La política latinoamericana del gobierno socialista», *Política Exterior* XIX/105 (mayo/junio 2005), pp. 115-126.
- (2005c), «Las Cumbres Iberoamericanas: el largo y difícil camino hacia su institucionalización», *América Latina Hoy* 40 (agosto), pp. 57-72.
- (2006), «Una relación singular: España y las relaciones UE-América Latina», en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina*

- y la Unión Europea. *Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 301-319.
- (2008), «El papel y la contribución de España a las relaciones Unión Europea-América Latina», en C. Díaz Barrado, C. R. Fernández Liesa y P. Zapatero Miguel (eds.), *Perspectivas sobre las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Universidad Carlos III/BOE, pp. 27-50.
  - (2009a), «Identidades, valores e intereses en las relaciones entre España y América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia. Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 21-85.
  - (2009b), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Documento de Trabajo 36/209 (09-07-09), Madrid, Real Instituto Elcano.
  - (2010a), «Balance de la Asociación Estratégica entre la Unión Europea (UE) y los países de América Latina y el Caribe (ALC)», Foro Eurolatinoamericano de Centros de Análisis, *Diálogo UE-ALC. Debate y conclusiones*, Madrid, Fundación Carolina, pp. 25-55.
  - (2010b), «Las Cumbres Iberoamericanas, el nuevo escenario global y la Conmemoración de los Bicentenarios», en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 553-632.
- ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2010), «La Cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregionales», *Boletín C 20*, Fundación Carolina, pp. 2-4.
- AYUSO, Anna (2009), «Encuentros y desencuentros de la asociación estratégica eurolatinoamericana», *Revista CIDOB d'Afers Internacionals* 85-86, pp. 185-209.
- BARBÉ, Esther (2010), «Spain and Europe: Mutual Reinforcement in Foreign Policy», en Ch. Hill y R. Wong, *National and European Foreign Policies: towards Europeization?* (en prensa).
- FRERES, Christian (2002), «La Cumbre de Madrid. Otro paso en el largo camino hacia la Asociación Unión Europea-América Latina y Caribe», *Revista Iberoamericana América Latina-España- Portugal* 7, año II.
- (2009), «Liderando una Asociación frustrada. España en las relaciones entre la UE y América Latina», en C. del Arenal (coord.), *España y América Latina 200 años después de la Independencia*.

- Valoración y perspectivas*, Madrid, Real Instituto Elcano/Marcial Pons, pp. 309-334.
- FRERES, Christian y PACHECO, Karina (2004), «Conclusiones. Desafíos de las relaciones UE-América Latina. ¿Otra asociación es posible?», en C. Freres y K. Pacheco (eds.), *Desafíos para una nueva asociación. Encuentros y desencuentros entre Europa y América Latina*, Madrid, La Catarata, pp. 257-282.
- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (2006), «Hacia una nueva estrategia en las relaciones Unión Europea-América Latina», en C. Freres y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria, pp. 23-104.
- GRATIUS, Susanne y SANAHUJA, José Antonio (2010), «Entre el olvido y la renovación: la UE y América Latina», *Política Exterior* 135, pp. 122-134.
- MARTÍN ARRIBAS, Juan José (2006), *La asociación estratégica entre la Unión Europea y América Latina*, Madrid, La Catarata.
- PEÑA, Félix y TORRENT, Ramón (2005), *Hacia una nueva etapa en las relaciones Unión Europea-América Latina. Un diagnóstico inicial*, Barcelona, Universidad de Barcelona.
- SANAHUJA, José Antonio (2003), «De Río a Madrid. Posibilidades y límites de las relaciones Unión Europea-América Latina», Cátedra Jean Monnet del Centro de Estudios de la Unión Europea de la Universidad de Miami, *Jean Monnet/Robert Schuman Paper Series* 6, vol. 2.
- (2004), «Un diálogo estructurado y plural. La dimensión institucional de las relaciones Unión Europea-América Latina», *Nueva Sociedad* 189 (enero-febrero), pp. 80-96.
- (2006), *Hacia el logro de un verdadero multilateralismo en las relaciones entre la Unión Europea y América Latina*, Documento de Estrategia, Parlamento Europeo, Bruselas.
- (2010a), «Estrategias regionalistas en un mundo en cambio: América Latina y la integración regional», en C. del Arenal y J. A. Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios, una agenda de futuro*, Madrid, Fundación Carolina/Siglo XXI, pp. 451-523.
- (2010b), «Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras», *Nueva Sociedad* 226, pp. 125-144.

## 6. LAS RELACIONES EURO-LATINOAMERICANAS: RETOS PENDIENTES TRAS LA PRESIDENCIA ESPAÑOLA

JUAN FRANCISCO MONTALBÁN

Aunque probablemente siempre haya ocurrido así, y las relaciones internacionales nunca hayan sido un dechado de orden y previsión, es ya un lugar común y recurrente insistir en la especial complejidad de estos últimos años. Sin duda, constituyen una etapa de transición, con confusas y aún provisionales reglas del juego, entre la bipolaridad tradicional de posguerra y una nueva multipolaridad que apenas se entrevé, pasando, como nos recuerda el profesor Carlos Closa en su intervención en este mismo curso, por un «momento de unipolaridad» estadounidense desde la caída del muro de Berlín hasta mediados de esta primera década de siglo. Son tiempos de emergencia de nuevos actores económicos, de globalización exacerbada y crisis económica incontenible e incierta, instantánea y universalmente ramificada, de debate tenso y persistente sobre las soluciones que se pueden aplicar (¿inyecciones adicionales de recursos públicos, austeridad en el gasto, combinación providencial de ambas?)... Afirma Dani Rodrik (2010) que los últimos acontecimientos nos sitúan ante un endiablado «trilema»: de los tres procesos que han configurado el mundo contemporáneo reciente –globalización, democratización y configuración de Estados nacionales– para afrontar la crisis económica actual sólo podrá optarse por mantener dos de ellos simultáneamente, pues la tensión de intentarlo con los tres llevaría al desastre. Dando por descontado que no hay sociedad democrática que vaya a renunciar a tal condición, ni a dejar de preocuparse por ayudar a los países que aún no cuentan con ella, ¿cuál sería el segundo componente que se habría de mantener? Difícil respuesta, pues no se vislumbra cómo controlar la globalización de mercados e intercambios, o cómo avanzar, entre una marea creciente de temores y recelos, en el desmantelamiento de las fronteras nacionales.

La Unión Europea (UE) optó con claridad por adentrarse hacia auténticas políticas europeas, por comunitarizar ámbitos todavía intergubernamentales, aunque cabría discutir, cavilando sobre la inquietud de Rodrik, si los actuales problemas económicos nos conducirán a una consolidación de esa línea, con mayores esfuerzos en políticas económicas, financieras y fiscales comunes, o a un intento, ¿simultáneo? ¿baldío?, por contener las consecuencias negativas de la globalización. Es indiscutible la voluntad europea por continuar construyendo, con instrumentos más sólidos, una Política Exterior y de Seguridad Común (PESC), envite crucial en un mundo en el que la tradición, las inercias y los viejos laureles poco cuentan ya a la hora de repartir relevancias y papeles preponderantes. Y ello aunque haya notables analistas que no lo vean así y nos hayan llamado, apocalípticamente, la atención en los últimos meses: Paul Krugman (2009) hablaba de Europa como «un continente a la deriva», Joshka Fisher (2009) de «Europa, en marcha atrás» y Timothy Garton Ash (2010) de una Europa que «avanza sonámbula hacia el declive». Los gobiernos europeos se revuelven, irritados, contra tal designio, fatalista y prematuro. Y deciden que la historia de sus pueblos no está hecha de advenimientos irremisibles, sino de la persistencia de un proyecto europeo remozado y relanzado, ilustrado, democrático, solidario y próspero, bien fundamentado sobre datos y realidades, apoyado por la ciudadanía, basado en una burocracia eficaz y en buenas políticas, ambiciosas, que desea, en un entramado de relaciones internacionales a veces inclemente, porfiar por sus objetivos, la defensa de los intereses europeos y la contribución a la paz, la democracia y el desarrollo en el mundo. Resulta paradójico contrastar el desánimo entre algunos europeos con el entusiasmo de una docena de países, como Turquía, Islandia, los balcánicos y algunos ex-soviéticos, por incorporarse al proyecto.

Esto es específicamente lo que pretende el Tratado de Lisboa, cuyo mayor reto es la ejecución de una PESC innovadora, con representantes europeos, el Presidente Permanente del Consejo Europeo y la Alta Representante para los Asuntos Exteriores y la Seguridad Común (AR), con un nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), a través de quienes ha de oírse con claridad nuestra voz en el mundo.

Aunque en rigor con Lisboa acaban las presidencias rotatorias en el ámbito de la PESC (no así en otras políticas de la UE), nuestro semes-



tre ha resultado un periodo de transición, puesto que aún no estaban creadas las estructuras que permitieran desarrollar sus funciones plenamente a la AR. Por ello, hemos seguido desempeñando muchas de las tareas de una presidencia tradicional, pero en un plano más discreto, apoyando con determinación tanto a la Sra. Ashton como al Sr. Van Rompuy para que ambos pudieran cuanto antes ejercer sus funciones de manera óptima, acompasando nuestra labor con el impulso al nuevo marco institucional. España ha dirigido con frecuencia sesiones de diálogo político con otros países y organizaciones regionales, a nivel ministerial o de altos funcionarios, y diplomáticos españoles han presidido, a petición y bajo la autoridad de la AR, los Grupos de Trabajo del Consejo (GT) que se encargan de las relaciones exteriores de la UE y que han preparado las diversas Cumbres del semestre. También en coordinación con la AR, las embajadas de España han representado a la UE en los países con los que se iba a celebrar una Cumbre durante nuestro semestre y en aquellos en que la delegación de la UE no podía hacerlo, por no existir o no contar todavía con los recursos necesarios. Y todo esto mientras un nuevo Colegio de Comisarios iba asumiendo sus funciones y se iba elaborando la normativa básica del SEAE (Decisión, Estatuto del Personal y Reglamento Financiero).

El Gobierno español, además, deseó una presidencia consensuada con todos los grupos políticos parlamentarios, en base a la Proposición No de Ley de 19.11.2009, que se pronunciaba en estos términos en cuanto a las relaciones euro-americanas:

«En lo referente a la dimensión euro-americana, abarcará las relaciones de la Unión con todo el continente americano, desde el Ártico a Tierra de Fuego, pues se celebrarán durante nuestro semestre Cumbres con Canadá, Estados Unidos, México y la Cumbre birregional Unión Europea-América Latina y el Caribe (ALC). La VI Cumbre UE-ALC, que se celebrará en España, se abordará con la vocación de representar un cambio cualitativo en la asociación euro-americana, para lo que se aprobará un Plan de Acción sobre el que será tema principal de la Cumbre –tecnología e innovación para fomentar el desarrollo sostenible y la inclusión social–, que deberá estar dotado de medios financieros ambiciosos y de mecanismos eficaces de seguimiento del cumplimiento de los compromisos asumidos. La Cumbre deberá lanzar el Mecanismo de Inversión en América Latina, pro-



puesto por la Comunicación de la Comisión del 30 de septiembre de 2009, y se avanzará en la creación de una Fundación Unión Europea-América Latina y Caribe. Otra prioridad de la Cumbre debe ser el compromiso firme de los Estados participantes con el respeto de la seguridad jurídica, que facilitará el flujo inversor europeo que las economías latinoamericanas necesitan. Dada la comunidad de valores y principios que caracteriza la relación estratégica entre la UE y los países latinoamericanos, la UE deberá contribuir igualmente a la plena consolidación de la democracia en América Latina, el Estado de derecho y al pleno respeto de los derechos humanos».

Analicemos a continuación el ámbito regional de ALC, en el que graves circunstancias sobrevenidas (terremotos de Haití y Chile) y otras dificultades (normalización política y plena reintegración internacional de Honduras), con un fondo de inocultables discrepancias políticas en la región, han creado dificultades que el esfuerzo constructivo de todos ha sabido superar.

La presidencia española de la UE deseaba profundizar la asociación estratégica con ALC, así como extender y afianzar el acervo y el espacio común eurolatinoamericano, en construcción desde décadas atrás. Las relaciones UE-ALC habrían de quedar adecuada y prioritariamente inscritas en la nueva PESCA y en la nueva agenda global que se diseñaba. Hubo desde el comienzo, en España, en los socios e instituciones europeas y entre los países de ALC, la convicción de que nuestro liderazgo y empuje, nuestra interlocución con todos los gobiernos resultaban imprescindibles para consumir procesos que llevaban años abiertos. No se desvela secreto alguno al afirmar que ciertos complejos avatares del semestre (acuerdo con Centroamérica, que incluye la totalidad de países, también Honduras y Panamá; cierre de la negociación comercial con Colombia, por la cláusula democrática que incluye; aprobación del Colegio de Comisarios para la reapertura negociadora con MERCOSUR, que ya a comienzos de julio ha visto una primera ronda de esta segunda época, que retomará con matices un texto ya acordado en 2004; relanzamiento del proceso negociador con Ecuador, al que Bolivia no plantea ahora un rechazo frontal...) no se hubieran resuelto con éxito sin una implicación absoluta de la presidencia española.

Tres fueron nuestros objetivos esenciales: extender el diálogo a todos los asuntos relevantes de la agenda global; vincular más a ambas

regiones; y poner a punto los instrumentos pertinentes para todo ello, institucionales, jurídicos y presupuestarios.

La discusión euro-latinoamericana, paritaria y dinámica, de las grandes cuestiones de la agenda global, en ámbitos como la crisis económica, la nueva gobernanza política y la arquitectura financiera internacional, la seguridad y las drogas, la lucha contra la pobreza, el cambio climático y los retos medioambientales o las migraciones, ha sido central en este semestre. Se ha plasmado en una amplia secuencia de foros birregionales sectoriales, que han permitido la elaboración de posturas consensuadas entre la UE y ALC, el acercamiento de posiciones cuando no ha sido posible el acuerdo y la puesta en marcha de iniciativas y programas conjuntos. Buenos ejemplos de ello han sido las reuniones ministeriales UE-ALC sobre crimen organizado, ciencia, tecnología e innovación, educación, sociedad de la información, cooperación al desarrollo, seguridad social o turismo; las reuniones técnicas realizadas en desarrollo del Diálogo Estructurado UE-ALC sobre migraciones; la de Alto Nivel del Mecanismo de Cooperación y Coordinación sobre drogas, el Diálogo Sectorial sobre cambio climático y los foros gubernamentales sobre cohesión social o energías renovables.

La VI Cumbre UE-ALC, celebrada el 18 de mayo en Madrid, se convirtió en la gran cita simbólica en que el esfuerzo español en la presidencia acabó de materializarse y se presentó a la opinión pública. Bajo el título «Hacia una nueva etapa en la asociación birregional: innovación y tecnología para el desarrollo sostenible y la inclusión social», los jefes de Estado y de Gobierno debatieron acerca del papel de los avances científicos y tecnológicos en el progreso y el bienestar de nuestras sociedades, intervinieron sobre los temas centrales de la actualidad política de nuestras regiones y coincidieron en la voluntad de seguir convirtiendo nuestros valores y tradiciones compartidos en esquemas más ágiles y ambiciosos de interrelación.

Así quedó recogido en la Declaración Final, mientras que en el Plan de Acción 2010-2012, novedad de la Cumbre, se identificaban programas, instrumentos, actividades e iniciativas de cooperación en los ámbitos estratégicos que nos acercaban al gran objetivo de la asociación birregional. Se mencionan expresamente en el Plan el desarrollo del Espacio UE-ALC del Conocimiento, la Iniciativa Conjunta de Investigación e Innovación o los programas Euroclima y Eurosociedad II. Mención

aparte merece el Mecanismo de Inversión en América Latina (MIAL, o LAIF por sus siglas en inglés), de gran potencialidad para estimular la conectividad y la creación de infraestructuras físicas y económicas, medioambientales y sociales. Tendrá un valor de 125 millones de euros para el periodo 2009-2013, a los que se podrán sumar otros fondos bilaterales de los Estados miembros, combinarse con créditos de instituciones latinoamericanas o europeas y funcionar como apalancamiento para recursos adicionales, según diversas fórmulas operativas: cofinanciación de proyectos de infraestructura pública; financiación del coste de la garantía del préstamo; subsidio al tipo de interés; asistencia técnica; operaciones de capital riesgo. Se calcula que podría movilizar capitales que multipliquen varias veces su valor. En línea similar, está en proceso de constitución un Fondo para Infraestructuras en el Caribe. La creación de una Fundación EUROLAC, anunciada en Madrid, cuyos estatutos y sede serán definidos en breve, será un excelente instrumento de análisis y propuesta, de implicación de universidades y sociedad civil, sobre los vínculos eurolatinoamericanos y su futuro.

El gran diálogo birregional de Madrid se vio acompañado de otras citas y encuentros también de notable relevancia, en los cuales se puso broche final a complejos procesos negociadores. Así, durante los días 16 a 19 de mayo la UE celebró diversas Cumbres: con México, en la que se discutió de nuestra asociación estratégica y se aprobó para ello un Plan Ejecutivo Común; con Chile, en la que se dio un impulso a la Asociación para el Desarrollo y la Innovación; en la celebrada con Cariforum se aprobó el esbozo de una Asociación Estratégica UE-Caribe; con Centroamérica se anunció el éxito de la negociación de un Acuerdo de Asociación, con componente comercial, político y de cooperación, que incluye a Panamá, un logro de especial trascendencia, por ser el primero de región a región que concluye la UE y por hacerlo con una región del mundo en cuya pacificación, desarrollo e integración internacional ha venido trabajando denodadamente Europa desde hace treinta años; en las Cumbres con la Comunidad Andina y con MERCOSUR se anunció la finalización de un Acuerdo Comercial Multipartes con Colombia y con Perú (al cual Ecuador parece querer sumarse), así como la reanudación de las negociaciones para concluir un Acuerdo de Asociación con MERCOSUR.

Deben sumarse a lo anterior las Reuniones Ministeriales con Brasil (15 de febrero), encuentro clave en nuestra asociación estratégica;

con Cuba (10 de junio); y la primera reunión del Consejo Ministerial Conjunto UE-CARIFORUM (17 de mayo), prevista en el Acuerdo de Partenariado Económico. De notable simbolismo resultó la puesta en marcha de una interlocución política de alto nivel con los países caribeños, largamente demandada por éstos (Seminario sobre la Estrategia Conjunta Caribe-UE de Barbados, de 4 y 5 de marzo, y Diálogo Político SOM de Kingston, de 23 de marzo).

Conviene señalar también que durante la reunión ministerial UE-ALC, previa a la Cumbre, la AR propuso la creación de una *task force* con el objetivo de estudiar cómo asegurar un mejor seguimiento de las decisiones tomadas en las Cumbres, de la que formarían parte el SEAE, España y Chile como sede de la Cumbre en 2012.

El GT que lleva los asuntos latinoamericanos, COLAT/AMLAT, ha centrado su actividad en la preparación, negociación e impulso de todos estos objetivos, paralelamente a la labor desarrollada en las Reuniones de Altos Funcionarios (conocidas, por sus siglas inglesas, como SOM), así como en el seguimiento de los principales acontecimientos de la región, especialmente los referidos a la consolidación democrática y los procesos electorales, el papel de las misiones europeas de observación electoral, los derechos humanos, los problemas de seguridad y la integración, con gran atención al esfuerzo europeo de solidaridad y reconstrucción en Haití tanto como en Chile. Y fue constante durante el semestre el seguimiento de la situación en Honduras, con la voluntad de promover un retorno de las reglas democráticas y del Estado de derecho.

Se realizaron consultas políticas sobre ALC, muy fructíferas, con algunos de nuestros socios más estrechos, Estados Unidos (28 de abril), Canadá (7 de junio) y Rusia (21 de junio).

En el caso de Cuba, la evaluación anual del diálogo político y de la Posición Común de la UE tiene lugar habitualmente en junio, si bien resultó pospuesta hasta septiembre para ponderar, con tiempo y criterio, los últimos acontecimientos políticos que están teniendo lugar en la isla, en particular la novedosa relación entre la Iglesia católica y el Gobierno cubano, los avances en materia de derechos humanos y las liberaciones de presos políticos. A sugerencia de España y de acuerdo con todos los Estados miembros, comenzó a discutirse sobre diversas opciones para un nuevo marco, bilateral, de relaciones UE-Cuba, que respondiera más eficazmente a las previsiones de futuro de transición

política, a la protección de los derechos humanos, a las necesidades económicas del pueblo cubano y a la presencia europea en la isla.

Ha sido preocupación esencial de la presidencia española la implicación de la sociedad civil, del mundo local, académico y no gubernamental, en las actividades del semestre. Por ello, se han apoyado las múltiples actividades a este respecto realizadas, como el V Foro Social (ONG) asociado a la Cumbre, el Foro Sindical y el Empresarial, el VI Encuentro de la Sociedad Civil Organizada, el de Comunicadores, el Foro Euro-Latinoamericano de Centros de Análisis, el de Gobiernos Locales o el de Jóvenes. La Asamblea Eurolat de Sevilla (13 al 15 de mayo) ofreció una oportunidad a los poderes legislativos eurolatinoamericanos y caribeños para que presentaran sus conclusiones y sus proyectos.

Muchos son los retos de futuro que analistas y medios de comunicación nos recuerdan: la tensión entre birregionalismo y bilateralidad; entre la dimensión eurolatinoamericana y la iberoamericana; entre un enfoque comercial, librecambista, y otro más basado en la cooperación y en la cohesión social; la introducción adecuada de formatos triangulares euroamericanos de colaboración; el problema de la interlocución europea en un momento en que surgen nuevas voces continentales (UNASUR, por ejemplo); disensos apreciables en el tratamiento de asuntos globales; el tratamiento de países ALC concretos que no encuentran atractivo el marco de nuevos acuerdos...

Y es que, a pesar de los logros enumerados, queda, sin duda, mucho por delante. Las relaciones internacionales contemporáneas son dinámicas, en ocasiones vertiginosas, y las fotos fijas pronto se difuminan. Aquí dinamismo equivale a retos, desafíos e incertidumbres. El momento puede ser oportuno para plantear algunos que, tras este semestre, a muchos, en la administración, en la academia y en la sociedad nos preocupan. Describamos sucintamente diez de ellos.

1. Ya ha quedado dicho: ALC debe quedar adecuadamente inserta en la nueva PESC. Hasta ahora no había resultado demasiado grave que fueran España y Portugal, a menudo acompañados por la Comisión, quienes hubieran impulsado más las relaciones UE-ALC, como había ocurrido desde 1985, según en cierto modo una tradición europea por la que cada nuevo miembro aportaba al acervo europeo su cuadro de interlocuciones privilegiadas. Pero esta fórmula ya no da literalmente más de sí, por dimensio-

nes, por complejidad, por estrategia. Se abre ahora una oportunidad idónea para la construcción de una política europea hacia ALC: España y Portugal tendrán, sin duda, mucho que decir, pero también el resto de grandes Estados miembros, otros sin capacidad de política bilateral con ALC que contarán con ella por esta vía multilateral europea, y sin duda el SEAE en la elaboración de su estrategia global.

2. La actual proliferación, casi compulsiva, de reuniones generales, sectoriales, a diversos niveles institucionales, se hace insostenible. Cuando una relación es seria y con contenido, la mera celebración de una reunión en sí no es un objetivo, sino que es precisa la consecución de acuerdos prácticos y la puesta en marcha de instrumentos. Habrá por ello que proceder a una reordenación y compactación de foros, manteniendo las cumbres bienales, celebrando en los años intermedios una reunión de ministros de Asuntos Exteriores que reciban conclusiones e impartan indicaciones sobre las sesiones sectoriales que se considere oportuno mantener, con una clarificación definitiva del interlocutor por parte de ALC (¿Grupo de Río, Comunidad de Estados de ALC?)...
3. ¿Existe realmente una tensión entre un enfoque birregional y otro bilateral? Ambos han tenido, alternativamente, momentos de auge y decaimiento, pero, siendo pragmáticos, no se nos exige en estos momentos una opción contundente por uno u otro. Ambos pueden convivir, siempre que los europeos nos cuidemos de que una insistencia, o incentivo, bilateral no resulte disuasoria para procesos de integración regional. Hay países (se cita el caso de Uruguay) insertos en procesos de construcción birregional, pero que manifiestan en todos los encuentros de sus gobiernos con autoridades europeas una voluntad inequívoca por avanzar en toda la imbricación con la UE que, de común acuerdo, se pueda conseguir.
4. ¿Existen fracturas o discrepancias políticas insalvables entre los países ALC? ¿Suponen las nuevas fórmulas de revolución con base electoral una profundización democrática, un esfuerzo de inclusión social? ¿Es factible pensar que rupturas de la democracia, como la que supuso el golpe de Estado en Honduras del pasado año, puedan repetirse? El tema no es menor para la UE, pues

el poder normativo europeo, esencial en la PESC, exige un papel activo en cuestiones como derechos humanos, realización y limpieza de los procesos electorales, separación de poderes, respeto a las minorías... Las decisiones europeas al respecto se plasman en frecuentes gestiones ante los gobiernos de la región, mesas de intercambio sobre derechos humanos, misiones de observación electoral, condicionalidad en programas de cooperación, activación de las cláusulas democráticas de los acuerdos... Aunque conviene no olvidar, por sorprendente que resulte, que Suecia no consiguió sacar adelante durante su presidencia (segundo semestre de 2009) un consenso europeo sobre democracia.

5. El crecimiento del peso de Brasil en la escena internacional es innegable y perfilarlo de una forma rigurosa, contrastada, es muy relevante a la hora de introducirlo adecuadamente en el diseño estratégico europeo. ¿Se trata de un liderazgo ya consolidado o todavía emergente? ¿Aceptado en la región o soterradamente contestado? ¿De nueva planta o con formato de hegemonía tradicional? ¿Con tan sólo vocación regional o directamente mundial? ¿Derivado mecánicamente de su tamaño, población y PIB, en pos de su interés nacional, o interesado en el progreso y la estabilidad regional? ¿Capaz de asumir riesgos y responsabilidades, en la búsqueda de los grandes bienes públicos globales? ¿Irreversible, o sometido a los vaivenes de los relevos presidenciales?
6. Hay algunos asuntos en los que el diálogo eurolatinoamericano es complejo y en ocasiones conflictivo. Las drogas, el narcotráfico y sus múltiples consecuencias (violencia creciente y extendida, corrupción, destrucción institucional, blanqueo de capitales, problemas de salud pública), así como las sendas para resolverlo, es uno de ellos. Sus cauces de tratamiento (el Mecanismo de Cooperación y Coordinación sobre Drogas o el Diálogo especializado al respecto UE-CAN) son ya insuficientes. El debate, muy delicado, sobre la pertinencia de la prohibición, la necesidad de revisar consensos y paradigmas, resurge periódicamente. El incremento de la producción de cocaína en Perú y Bolivia hace que crezca el porcentaje total que llega a Europa, a través de la costa atlántica o del Caribe, a menudo tras recalar en África. En 2008, se calcula que el 50% de



la cocaína fue a EEUU, mientras que un 35 % se destinó al mercado europeo y un 15 % a ALC (Wilton Park Report, 2010; UNODC, 2010). El momento parece maduro para hacer llegar a sus últimas consecuencias el concepto de responsabilidad compartida.

7. El tratamiento de las migraciones también exige esfuerzos. La llamada Directiva de retorno, en junio de 2008, creó resquemor latinoamericano por una normativa que no fue explicada con antelación y detalle a los que consideramos aliados estratégicos. De ahí la puesta en marcha, un año después, de un Diálogo estructurado UE-ALC sobre migraciones (proyección en definitiva, con adaptaciones, de la política europea conocida como el enfoque global), abierto a la totalidad de los temas y con uso de todos los instrumentos disponibles (misiones migratorias, cooperación institucional, seminarios sobre remesas, educación y salud o familia y grupos vulnerables...). Las conclusiones de la Cumbre de Madrid nos marcan el rumbo: refuerzo de un intercambio basado en la confianza, que exige respeto permanente a los derechos humanos; una cooperación práctica que parte del contraste de experiencias y políticas públicas; búsqueda constante de las sinergias entre migración y desarrollo...
8. La lucha contra el cambio climático es una señal irrenunciable de la identidad y la actividad internacional de la UE, aunque se reconoce el relativo fracaso de Copenhague por no conseguir un acuerdo vinculante, con compromisos, más allá del documento político adoptado. Las divergencias fueron notables entre la UE, EEUU, el bloque conformado por China, India, Brasil y Sudáfrica, y por último los países del ALBA. Existen también discrepancias entre el SEAE y los ministros europeos de medio ambiente en cuanto a la competencia, pues hay entre los últimos quienes afirman que no cae esta negociación en el ámbito de la acción exterior, sino de la «acción ambiental». Se impone, en cualquier caso, un arduo trabajo conjunto para conseguir mejores perspectivas de cara a la Conferencia de las Partes (COP16) en Cancún en noviembre de 2010.
9. Por el contrario, en otros asuntos una labor técnica rigurosa y persistente contribuiría a vincular fuertemente nuestras regiones. En cooperación, podría abundarse en el traslado de expe-



riencias en políticas públicas (en ambas direcciones), en la gestión conjunta de fondos europeos en ALC (según los principios de la armonización, el alineamiento y la división del trabajo), en diseños de triangulación y en la reconstrucción de Haití. Y lo mismo es aplicable en investigación, educación superior, conocimiento e intercambio tecnológico, televisión digital...

10. La crisis económica mundial progresa y, cual extraña pandemia, muta, presentando nuevos escenarios con gran rapidez, mientras los gobiernos trabajan por contenerla o encauzarla. En la UE, una *task force* dirigida por el presidente Van Rompuy elabora pautas que resulten útiles para la recomposición del gobierno económico europeo. La consecución de un enfoque común euro-latinoamericano para la gobernanza mundial sería un hito de nuestra interlocución birregional. Tal vez la próxima cita del G20, en Seúl, a finales de año, sea un momento demasiado temprano, pero no trabajar por ello dejaría sin contenido una buena parte de los principios asumidos durante estos meses.

A encauzar éstas y otras cuestiones dedicamos ya nuestros esfuerzos, que forman parte de la preparación de la próxima cumbre, en Chile en 2012.

## BIBLIOGRAFÍA

- ASH, Timothy Garton (2010), «Europa avanza sonámbula hacia el declive», *El País*, Madrid, 22 de mayo de 2010.
- FISHER, Joshka (2009), «Europa, en marcha atrás», *El País*, Madrid, 5 de marzo de 2009.
- KRUGMAN, Paul (2009), «Un continente a la deriva», *La Gaceta*, Madrid, 16 de marzo de 2009.
- RODRIK, Dani (2010), *Greek lessons for the world economy*, aparecido en su weblog [rodrrik.typepad.com](http://rodrrik.typepad.com), 11 de mayo de 2010.
- UNODC (2010), *World drug report*, United Nations Publications, Nueva York.
- Wilton Park Conference Report (2010), *Latin America: tackling the cocaine trade*, 21 de abril de 2010.

## 7. EL INTERREGIONALISMO Y LOS ACUERDOS DE ASOCIACIÓN: BALANCES Y PERSPECTIVAS

FÉLIX PEÑA

### INTRODUCCIÓN

Tras la Cumbre de Madrid (mayo de 2010), se ha abierto una nueva etapa en el desarrollo de las distintas modalidades de asociación entre los países de América Latina y el Caribe (ALC) y los de la Unión Europea (UE).

Los acuerdos logrados en tal oportunidad –que se suman a los concluidos en años anteriores– y, en especial, el relanzamiento de las negociaciones para un acuerdo de asociación entre el MERCOSUR y la UE abren perspectivas interesantes para la futura evolución de las relaciones interregionales.

Las condiciones actuales de la competencia económica internacional, que en parte son impulsadas por profundos desplazamientos del poder mundial y por la emergencia de nuevos protagonistas con capacidad creciente para incidir en la definición de las reglas e instituciones de la gobernabilidad global, tornan más valiosa la idea de una asociación estrecha entre dos regiones que comparten muchos vínculos –tanto en el plano político, como en el económico, social y cultural–, con raíces profundas y proyección futura.

De ahí la importancia de que se continúen incorporando a la agenda interregional eurolatinoamericana nuevas cuestiones que tendrán una incidencia significativa en la futura gobernabilidad global, tales como aquellas relacionadas con la seguridad colectiva, los alimentos, las migraciones, la diversidad cultural, el cambio climático, la biodiversidad y las nuevas fuentes de energía, entre otras.

En esta presentación se aportarán elementos que permitan examinar algunos aspectos relevantes de las relaciones interregionales en-

tre ALC y la UE, así como sus perspectivas futuras, tanto a la luz de la experiencia acumulada en la última década como de los resultados alcanzados en la mencionada Cumbre ALC-UE de Madrid.

Por su relevancia económica y política, se tomará especialmente en cuenta el hecho de que en tal oportunidad se hayan relanzado las negociaciones entre el MERCOSUR y la UE. De concluir con éxito, ellas permitirían extender el ámbito espacial de los acuerdos de asociación entre ambas regiones, cubriéndose la casi totalidad del espacio geográfico latinoamericano. Se cumpliría, así, uno de los objetivos estratégicos planteados desde la primera Cumbre interregional.

## I. DOS ESPACIOS GEOGRÁFICOS REGIONALES CONECTADOS Y DIFERENCIADOS

América Latina y Europa son dos espacios geográficos regionales que están a la vez conectados y diferenciados. A ambos lados del Atlántico, sus respectivos países, también con marcadas diversidades entre sí, se han fijado como meta entablar una asociación interregional.

En 1999 las dos regiones iniciaron en Río de Janeiro un proceso orientado a desarrollar ese objetivo estratégico. A tal fin, desde entonces se reúnen cada dos años en Cumbres del más alto nivel político. La última fue precisamente la que tuvo lugar en Madrid. Más allá de sus resultados no siempre concretos, las periódicas Cumbres han cumplido la finalidad de preservar un razonable grado de vigencia y de impulso a la idea ambiciosa de una asociación interregional que, a la vez que tome en cuenta las asimetrías existentes, genere beneficios mutuos.

La conexión entre ambos espacios geográficos regionales tiene raíces profundas, lo que no es un dato menor a la hora de enfocar la construcción de una asociación interregional. Son raíces que se nutren de una larga historia compartida de más de cinco siglos, con signos y alcances diferenciados y que evocan buenos y malos recuerdos.

Los recuerdos del pasado no siempre se refieren a hechos percibidos ni valorados de la misma manera en ambos lados del Atlántico. Incluso hoy, pueblos originarios de América Latina aspiran a reivindicar identidades que, en sus perspectivas, quedaron diluidas por la llegada a la región del europeo.

Sin embargo, migraciones, comercio, inversiones, progreso técnico y pautas culturales fueron, a través de los tiempos, generando un denso tejido de vivencias e intereses compartidos. Por todo ello, pueblos originarios, conquistadores y colonizadores, religiosos, inmigrantes, inversores, intelectuales, entre muchos otros, forman parte de una larga trayectoria que ha dejado pronunciadas marcas en la historia de los países de ambas regiones.

Como resultado de esa trayectoria existe hoy una red de relaciones bilaterales entre distintos países de ambas regiones, si bien sus densidades y relevancias suelen presentar marcadas diferencias. Abarcan el plano gubernamental, pero también los múltiples planos de la vida social, económica y cultural. Tienen una dinámica propia y difícil sería que ellas no se intensifiquen hacia el futuro.

Pero el objetivo estratégico que se ha instalado en las décadas recientes es construir, además, una asociación entre ambas regiones que permita potenciar intereses recíprocos. Surge, así, un nivel de relaciones interregionales institucionalizadas que aspira a complementar y potenciar el rico tejido de las de alcance bilateral.

Además de estar conectados, son espacios geográficos regionales diferenciados, tratándose de diferencias que explican asimetrías que inciden, a veces de una forma notoria, a la hora de intentar construir la asociación interregional transatlántica.

En particular, algunas de esas asimetrías son más relevantes e incluso dificultan traducir la idea estratégica en acuerdos operativos concretos. Entre ellas caben destacar las relacionadas con los grados de desarrollo y de poder económico de los países de cada región, con las relevancias relativas que ambos espacios suelen tener en la perspectiva del otro y con las formas e intensidades de sus respectivas organizaciones regionales. Esta última asimetría quizá sea la que más incide en el proceso de construcción de una asociación interregional.

En efecto, cuando se reúnen cada dos años en las Cumbres ALC-UE, el espacio geográfico europeo se expresa con mayor unidad. El papel que desempeñan las instituciones comunitarias, en aquellas cuestiones en las cuales tienen competencias, facilita la articulación de los intereses europeos. La UE refleja entonces un grado de integración del respectivo espacio geográfico regional que no tiene equivalente del lado latinoamericano. No es una diferencia menor. Probablemente perdurará por mu-

cho tiempo y condicionará los logros que se pretendan alcanzar en el plano interregional, o al menos incidirá en la metodología que se emplee para avanzar en el valorado trabajo conjunto y en su institucionalización.

Por su lado, el espacio geográfico latinoamericano presenta un grado de institucionalización e integración significativamente menor. En las periódicas Cumbres, ALC no habla con una sola voz. Pero el hecho de tener que concertarse en función del desarrollo de una relación de cooperación transatlántica más estrecha puede ser precisamente percibido como uno de los aportes que resultan para ALC del sistema de Cumbres birregionales.

A pesar de las mencionadas diferencias y asimetrías, ALC y la UE son dos regiones con un amplio abanico de relaciones recíprocas, que tienen una relevancia política y económica basada en valores compartidos, en visiones de la vida en sociedad con elementos comunes y en intereses económicos resultantes de corrientes de comercio e inversiones e, incluso, de la presencia de muchas empresas europeas en los países latinoamericanos. Esta presencia es más significativa aún en el espacio económico que representan el MERCOSUR y Chile.

Por ello, el eurolatinoamericano constituye un espacio interregional que se distingue en el plano global y en el que sería difícil imaginar una trayectoria futura que no tenga, como en el pasado, múltiples puntos de conexión.

## II. LA IMPORTANCIA DEL SISTEMA DE CUMBRES BIRREGIONALES

En la última década las relaciones entre los países ALC y los de la UE se han expresado en múltiples planos diferenciados, pero también con puntos de conexión entre sí: bilateral entre países de ambas regiones; multilateral, por ejemplo, en el ámbito de las Naciones Unidas y de la Organización Mundial del Comercio (OMC), entre otros; bilateral birregional, a través de distintas modalidades de acuerdos de la UE con países de ALC y con algunas de sus subregiones; y multilateral interregional, en particular, a través del desarrollo del sistema de Cumbres ALC-UE al más alto nivel político.

El sistema de Cumbres ALC-UE constituye un ámbito institucional prioritario para la construcción gradual de una asociación estra-

tégica birregional. Es ésta una iniciativa reciente, que fuera lanzada en la segunda mitad de la década de los noventa, pero que refleja la convicción que en ambas regiones prevalece sobre las ventajas recíprocas que se pueden derivar de una visión de futuro compartida, en la que el desarrollo de un trabajo conjunto a través de una compleja red de diversas modalidades e intensidades de acciones cooperativas –gubernamentales y no gubernamentales, y tanto de alcance birregional como bilateral– permitiría navegar mejor en un mundo en profundo y continuo proceso de cambio, rico en todo tipo de matices, incertidumbres, riesgos, desafíos y oportunidades.

Implica ello un planteamiento estratégico con marcada dinámica que no conduce, ni de un lado ni del otro, a imaginar relaciones birregionales exclusivas ni excluyentes, ya que los países de ambos lados del Atlántico tienen suficientes incentivos para procurar potenciar sus respectivos intereses nacionales y regionales, insertándose, activa y simultáneamente, en todos los otros espacios geográficos regionales, incluso muchas veces compitiendo entre sí.

Tres son los principales pilares de sustentación del sistema de Cumbres ALC-UE. Los tres son claves para entender el origen y la evolución, la relevancia y el potencial de una metodología de trabajo conjunto que tiene precisamente como principal expresión, aunque de ninguna manera única, las mencionadas reuniones periódicas al más alto nivel político desarrolladas a partir de la Cumbre de Río de Janeiro.

Un primer pilar de sustentación es el reconocimiento de un espacio internacional diferenciado del resto de los múltiples espacios geográficos regionales e interregionales en los que se insertan los países de cada una de las dos regiones, todos ellos con distintos grados de relevancia relativa recíproca para las respectivas naciones involucradas.

Como todo espacio internacional, el birregional ALC-UE tiene límites geográficos por momentos difusos, difíciles de precisar, que permiten, sin embargo, establecer criterios objetivos de pertenencia y de diferenciación.

Pero los criterios de pertenencia y de diferenciación en este espacio birregional no derivan sólo de la geografía. Proviene también de la acumulación de experiencias y hechos a través de una historia compartida.

Como se señaló antes, tales criterios se arraigan en el pasado y se nutren de personas y familias; de intercambios comerciales de bienes

y de servicios, así como de inversiones y de progreso técnico; de ideas y valores muchas veces compartidos; de idiomas y creencias; de experiencias conjuntas de signos muy diversos, a veces incluso dolorosas.

De ahí que sea difícil narrar la historia de diversos países de una y otra región, tanto en lo positivo como en lo decepcionante, sin tomar como uno de los puntos relevantes de referencia las relaciones con uno o más países que conforman el espacio birregional de los dos lados del Atlántico.

Un segundo pilar de sustentación es el resultante de una variada conectividad, reflejada en una amplia gama de diversas redes interregionales con diferentes grados de densidad. Son ellas también la resultante de más de cinco siglos de interacciones y experiencias acumuladas de todo tipo, en las que se mezclan situaciones de conflicto, de dominación y de cooperación.

Son redes que se manifiestan en múltiples planos, incluyendo el de los negocios y las actividades empresariales a través de los cuales se conectan los mercados de bienes y de servicios, con el consiguiente impacto en encadenamientos productivos, en el transporte y la logística y en los sistemas de distribución y comercialización; el social y cultural, en el que se conectan las diversidades étnicas, religiosas, artísticas y de creatividad que abundan en ambas regiones; el académico, nutrido de años de distintas modalidades de interacciones e incluso trabajo conjunto entre quienes piensan, estudian, enseñan e investigan; el de los medios de comunicación y audiovisuales en todas sus expresiones; así como el político en sus múltiples desdoblamientos, incluyendo en los últimos tiempos el de las instituciones parlamentarias, sindicales y de la sociedad civil.

Se manifiestan, asimismo, en otros dos planos relevantes de conexión birregional. Por un lado, el de las migraciones, que en distintas direcciones y reflejando diferentes realidades y motivaciones han sido parte integral tanto de la historia de largo recorrido como lo son del presente, y en ambos casos con signos tanto negativos como positivos. Las diásporas recíprocas han marcado y marcan profundamente las relaciones birregionales. Se destacan, por su origen y destino entre determinados países, las diásporas de origen español, italiano, portugués e irlandés, que han tenido como destino a los países que integran el MERCOSUR. Son hoy uno de los indicadores más notorios de los lazos exis-

tentes entre ambas regiones y constituyen activos importantes en el desarrollo de las distintas modalidades de asociación interregional.

Por el otro lado, se manifiestan en el desarrollo del narcotráfico, el terrorismo y el crimen organizado en sus múltiples variantes, que especialmente en los últimos años ha ido ocupando un lugar cada vez más destacado en la conexión birregional a través del Atlántico, incluso con proyecciones hacia, y desde, otros espacios geográficos regionales.

Y el tercer pilar de sustentación del sistema de Cumbres ALC-UE es el de la voluntad política. Se traduce en una energía orientada a impulsar, al más alto nivel gubernamental, el pleno aprovechamiento de todo el potencial de una relación que aspira a institucionalizarse en una asociación birregional, con múltiples expresiones, con profundidad y con relevancia.

Tal voluntad política es un motor esencial de las relaciones birregionales, que se procura renovar en forma continua en el más alto nivel gubernamental que se expresa en el sistema de Cumbres ALC-UE. Es allí donde reside precisamente su más profundo sentido político.

Si bien es especial, no es una relación que aspire a tener un alcance de exclusividad ni que pretenda excluir relaciones intensas con otros países y regiones en el plano global. No podría serlo. En el mundo actual, todos los países y regiones tienen múltiples opciones en su inserción internacional y pretenden aprovecharlas al máximo. Pero es una relación especial por sus raíces profundas, su relevancia política y económica y su proyección futura.

Tras la más reciente Cumbre de Madrid, se ha esbozado un plan de acción orientado a proyectar tal espacio hacia el futuro. Varios son los carriles que permitirán seguir construyendo la idea de una asociación estratégica birregional.

Los principales carriles se relacionan, en primer lugar, con los fuertes desafíos provenientes de un escenario mundial en profundo proceso de cambio. La agenda birregional del futuro tendrá que privilegiar el trabajo conjunto sobre las principales cuestiones que inciden en la gobernabilidad global. Sin perjuicio de otras, ocupan un lugar prioritario la cooperación relacionada con la paz y la seguridad internacional y con el fortalecimiento del sistema multilateral; con la conclusión de la Ronda de Doha; con las negociaciones sobre el cambio climático y la necesidad de completar en Cancún el proceso que no pudo concluirse en la Cumbre de Copenhague del 2009; además de



con la lucha contra el crimen organizado y las distintas modalidades de terrorismo internacional.

Se vinculan, en segundo lugar, con cuestiones específicas de las relaciones birregionales. Entre ellas, tienen prioridad el tejido de una red de acuerdos de asociación con contenido comercial preferencial y también con sentido estratégico profundo. Hasta el presente, la UE ha concretado acuerdos preferenciales con Chile y con México y, a su vez, acuerdos de alianzas estratégicas con Brasil y con México. En Madrid se concluyeron las negociaciones para los acuerdos preferenciales con Colombia, Perú y los países centroamericanos y se relanzaron las negociaciones birregionales con el MERCOSUR. También se concluyó en 1995 un acuerdo marco de cooperación birregional entre el MERCOSUR y la UE, que contiene muchos de los elementos y mecanismos que caracterizan hoy las alianzas estratégicas que ha encarado la UE. Es un acuerdo que mantiene toda su vigencia –fue aprobado por los respectivos Parlamentos– y que incluso contiene una cláusula evolutiva, que permitiría un interesante desarrollo, en el caso de que exista la necesaria voluntad política de impulsarlo.

Y tienen que ver, en tercer lugar, con el lanzamiento de mecanismos especiales para fortalecer la cooperación entre las dos regiones. Tres pueden destacarse como resultantes de la Cumbre de Madrid.

Uno es la creación de un Mecanismo de Inversiones para América Latina con el objetivo de fortalecer la integración regional, los programas de cohesión social y el desarrollo de la infraestructura física. El otro es el lanzamiento de una Fundación Euro-Latinoamericana, como un instrumento tendente a lograr una mayor visibilidad en las acciones que se desarrollen en la construcción de la asociación birregional. Y el tercero es un plan de acción conjunto en investigación, tecnología e innovación, con múltiples desdoblamientos vinculados a los distintos campos de cooperación birregional.

### III. EL ESPACIO INTERREGIONAL ALC-UE EN EL ACTUAL CONTEXTO GLOBAL

Las relaciones birregionales de esta segunda década del siglo XXI se insertan en un contexto internacional que presenta algunas profundas

diferencias con el que existía en el momento fundacional. También los dos espacios regionales han experimentado significativas mutaciones.

Si bien se reconoce que hoy es muy difícil y arriesgado predecir el futuro, parece razonable operar sobre la hipótesis de que los cambios contextuales y regionales continuarán desarrollándose en los próximos años, quizás incluso con una velocidad superior a la de la última década.

El sistema de Cumbres ALC-UE se inscribe en un fenómeno que en buena medida refleja la evolución que el sistema internacional ha experimentado en las últimas dos décadas.

Tal fenómeno es el de la institucionalización creciente de las relaciones interregionales, que complementa el del regionalismo, el cual tiene una proyección histórica más remota. Es otra de las dimensiones de la globalización de las relaciones internacionales, que se acelera a partir del fin de la Guerra Fría como consecuencia del triple colapso de distancias físicas, económicas y culturales. Un colapso impulsado por desarrollos tecnológicos y que explica el surgimiento de múltiples opciones de inserción internacional global para todos los países, cualquiera que sea el espacio geográfico regional al que pertenecen y cualquiera que sea su dimensión económica y su poder relativo. Y el cuadro de múltiples opciones incluso puede impactar en la percepción de prioridades relativas que puedan tener para los distintos países de ambos espacios geográficos regionales.

Las principales manifestaciones del interregionalismo institucionalizado se observan, en particular, con la creación del Foro de Cooperación Asia-Pacífico (APEC) en 1989—desde entonces las Cumbres en este espacio plurirregional se han realizado con una frecuencia anual—; con la del Asia Europe Meeting (ASEM) en 1996—sus Cumbres birregionales, tienen lugar cada dos años— y, muy en particular, por el vínculo estrecho que tiene con la dimensión ALC-UE, con la del espacio iberoamericano—cuyas Cumbres se realizan anualmente desde la primera que tuviera lugar en Guadalajara en 1991 y que adquiriera un mayor grado de institucionalización y una notoria dinámica con la creación de la Secretaría General Iberoamericana (SEGIB).

En cierta forma puede considerarse también como interregional el espacio interamericano, cuyo sistema de Cumbres de las Américas fuera lanzado en 1994 en el marco de la Organización de Estados Americanos (OEA) y que desde entonces ha tenido reuniones cada cuatro años. La

presencia de Estados Unidos en este espacio, a la vez que su indudable protagonismo global y, en particular, en el espacio transatlántico, le da un significado especial tanto para la UE como para ALC. Genera una dimensión triangular en las relaciones entre ambos lados del Atlántico, que no deja de tener influencia en el desarrollo de las propias relaciones ALC-UE y que de ninguna manera puede ser subestimada.

En forma simple puede considerarse que la institucionalización del interregionalismo al más alto nivel gubernamental –las Cumbres periódicas– es la resultante que distintas regiones extraen de la necesidad de cultivar y desarrollar relaciones entre sí, diferenciadas del resto de sus respectivas relaciones externas, a través de los efectos prácticos y del eventual impulso que puede derivar de la comunicación directa entre jefes de Estado y de Gobierno, es decir, del más alto nivel político de todos los países involucrados. En nuestros días constituyen una dimensión fundamental de los intentos de asegurar condiciones razonables para la gobernabilidad global.

Las Cumbres interregionales son, entonces, foros de realización periódica, cuya institucionalización no responde a ningún modelo predeterminado, no dando lugar necesariamente a ninguna organización internacional –salvo en el caso específico de la OEA, que existía con anterioridad–. Su vitalidad refleja la intensidad y especificidad de las relaciones entre los países de las regiones involucradas, sea en el plano de la seguridad, en el político, el económico y cultural, o en todos simultáneamente.

Como todo sistema de Cumbres, la eficacia de las interregionales es producto de la calidad de los procesos de preparación previa de cada reunión, del liderazgo que sepa ejercer el país sede y del seguimiento posterior de sus resultados.

Pero también depende de factores personales, tales como las relaciones que se entablan entre los respectivos líderes políticos. Muchas veces, incluso, una de las resultantes no menor de un sistema de Cumbres puede ser el facilitar la fluidez y calidad de tales relaciones. Al respecto cabe tener en cuenta que, especialmente en los sistemas políticos democráticos, en cualquiera de sus modalidades posibles, lo normal es la renovación periódica de los respectivos líderes. De ahí que las Cumbres periódicas permiten mantener actualizados los necesarios vínculos personales entre los líderes políticos de los países participantes.

Las relaciones interregionales institucionalizadas pueden entablar-se entre países de dos o más regiones, o entre grupos de países y espacios geográficos regionales con distintas modalidades e intensidades de organización.

Como se mencionó antes, la UE es hoy el principal ejemplo de un espacio geográfico regional con un grado intenso de organización y, por ende, de institucionalización. A diferencia de otros, es un espacio que en muchos planos puede expresarse con una sola voz, reflejo del grado de integración alcanzado.

No es, por cierto, el caso del espacio geográfico regional ALC, caracterizado por una mayor fragmentación de sus esfuerzos de cooperación e integración, que sólo más recientemente se intenta superar con iniciativas que implican, de concretarse, su institucionalización. Ejemplos son el de la creación de la Unión de Naciones Sudamericanas (UNASUR) y el del proyecto aún embrionario de una Comunidad de Naciones Latinoamericanas.

Incluso en la perspectiva de una cuestión de relevancia creciente, como es la de la gobernabilidad global, se ha planteado con frecuencia que el grado de organización de los respectivos espacios geográficos regionales puede ser uno de los factores que contribuyan al orden en un sistema internacional constantemente tentado por la anarquía. Ello se manifiesta en el concepto de un multilateralismo a la vez complejo y eficaz, es decir, capaz de producir resultados que penetren en las distintas realidades y que ha sido, por cierto, uno de los objetivos que han impulsado a la institucionalización del espacio interregional constituido por los países ALC-UE.

La experiencia acumulada por las Cumbres del denominado Grupo de los 20 –surgido como resultante de las insuficiencias de los anteriores Grupos de los 7 y de los 8– ha dejado en pie la cuestión de saber cuáles son los países que, sumados y actuando en conjunto, pueden aportar suficiente masa crítica de poder para ir generando acuerdos que nutran un nuevo orden mundial que sustituya al que ya ha colapsado. El número que acompañe a la letra G sigue siendo un interrogante pendiente de respuesta, a fin de generar un espacio político internacional que permita traducir decisiones colectivas en cursos de acción efectivos.

Esta constatación conduce a reflexionar sobre el papel que le cabe a regiones organizadas en la construcción de una arquitectura global

que sea efectiva, tal como la que aspira lograr el G20. Esto es, que pueda contribuir a aportar soluciones colectivas a problemas que por su naturaleza son globales y que, por su envergadura, pueden incluso comprometer el orden mundial o alimentar tendencias a la anarquía internacional.

En esta perspectiva habría que situar la relación entre dos regiones que, si eventualmente concertaran sus posiciones, podrían aportar mucho en términos de poder relativo –al menos en algunas cuestiones relevantes de la agenda global– y, por ende, en cuanto a capacidad de contribuir a un orden mundial efectivo. Se trata, en efecto, de visualizar en torno a tal posibilidad la relación entre ALC –y quizás más concretamente América del Sur– y la UE.

Cabe tener en cuenta que el actual es un mundo con múltiples protagonistas con mercados atractivos –si bien diferenciados en su dimensión y en su grado de complejidad y desarrollo– y que poseen suficiente capacidad para incidir tanto en la competencia económica global como en la producción de reglas de juego resultantes de las negociaciones comerciales internacionales.

La amplitud de la gama de opciones existentes tiene una marcada incidencia en los alcances y metodologías de las coaliciones y asociaciones económicas –las cuales siempre tendrán una determinada dosis de contenido estratégico y político, sea explícito o implícito– que puedan tejerse entre pares y grupos de países. La tendencia a la proliferación de alianzas cruzadas y de geometría variable incidirá en las demandas de flexibilidad de instrumentos y mecanismos operativos, que se observarán crecientemente en las negociaciones de nuevos acuerdos comerciales preferenciales.

No existe un modelo único al respecto y son muchas las variantes que pueden ser compatibles, en su elemento de comercio preferencial, con las reglas de la OMC. Y, como se apuntó antes, cada vez será más evidente que, por más importante que sea su asociación con un país o con un grupo de países, todo país que así pueda hacerlo procurará preservar un margen de maniobra, incluso amplio, para enhebrar su propia red de alianzas simultáneas con el mayor número de países posibles.

Es ésa una tendencia, por lo demás, que acrecentará las demandas para lograr, a la vez, un fortalecimiento y una renovación de la OMC como espacio para el desarrollo de disciplinas colectivas que sean efec-

tivas y eficaces. La relativa parálisis de la actual Ronda Doha puede ser incluso un incentivo para abrir ya un debate de fondo sobre el futuro del sistema global multilateral del comercio mundial.

#### IV. CONDICIONES PARA EL IMPULSO DE ACUERDOS REGIONALES E INTERREGIONALES

Voluntad política y visión estratégica que reflejen concretos intereses nacionales; condicionamientos externos que generen la percepción de desafíos políticos y económicos, incluso de amenazas; y un tejido de intereses cruzados en el plano económico y social son algunas de las condiciones básicas que explican el origen de los acuerdos de integración entre países y, eventualmente, entre regiones.

Son acuerdos que, más allá de sus modalidades y de las técnicas de integración de los mercados que se empleen –para lo cual tampoco existen modelos únicos–, tienen la característica de ser voluntarios y de aspirar a sostenerse a través del tiempo.

Son, asimismo, multidimensionales, al tener, a la vez, alcances políticos y económicos, e incluso sociales, por sus efectos sobre los niveles de bienestar y sobre las expectativas de las respectivas poblaciones.

Al menos así lo indican cinco décadas de experiencias desarrolladas no sólo en Europa –que hasta el momento es la más exitosa en términos de sustentabilidad y profundidad–, sino también en otras regiones e incluso en América Latina. La presencia o no de tales condiciones, así como sus respectivas densidades, pueden explicar éxitos y frustraciones en la historia de los procesos de integración.

Pero también cabe tener presente que las condiciones antes mencionadas son dinámicas que suelen ir mutando con el transcurso del tiempo. De allí que muchas veces se observa que el entusiasmo y la energía que explican el momento fundacional de un acuerdo de integración se van diluyendo con el cambio de circunstancias que le dieron origen, como también por la percepción que pueda existir –en uno o en todos los socios, especialmente en sus ciudadanías– sobre los resultados producidos o esperados respecto al futuro. En cierta forma ello podría ilustrarse con los casos del Grupo Andino –luego Comunidad Andina de Naciones– y del propio MERCOSUR.

Factores personales también tienen importancia para explicar el origen y la fortaleza de los respectivos acuerdos. Líderes políticos y negociadores con intereses, prioridades y cualidades diferenciados pueden contribuir a explicar tanto los momentos fundacionales de un proceso de integración –o de asociación estratégica institucionalizada entre dos regiones–, como aquellos en los que predominan inercias o en los que el impulso político que se requiere para seguir construyendo lo imaginado originalmente se va diluyendo.

## V. EL CASO DEL EVENTUAL ACUERDO DE ASOCIACIÓN ENTRE EL MERCOSUR Y LA UE: LA PREPARACIÓN PARA EL «DÍA DESPUÉS»

La reflexión anterior parece pertinente con respecto a las negociaciones orientadas a lograr un acuerdo de asociación birregional entre el MERCOSUR y la UE. Uno de sus contenidos principales se manifestaría precisamente en el plano de la integración económica y comercial entre ambos espacios geográficos regionales, con el formato de una zona de libre comercio en el sentido establecido por el artículo XXIV del GATT (1994).

Tras casi veinte años desde que se dieron los pasos iniciales orientados a enhebrar una relación birregional especial, y diez años del lanzamiento, en 1999, de la negociación formal, en la práctica se produjo a partir de octubre de 2004 una situación de virtual estancamiento.

Pero hechos recientes parecen indicar que, con el relanzamiento de las negociaciones con ocasión de la Cumbre de Madrid, se habría abierto una nueva oportunidad. De ser efectivamente aprovechada por ambas partes, ella podría conducir a la conclusión del acuerdo de asociación dentro de un plazo razonable.

Son hechos que estarían indicando la presencia de las condiciones antes mencionadas para poder concretar una asociación estable y con contenidos de integración económica, entre dos espacios geográficos regionales institucionalizados. Cabrá observar si ellas se presentan con la suficiente densidad como para que sus efectos sean los esperados.

La conclusión exitosa de las negociaciones del MERCOSUR con la UE, de lograrse, abriría un horizonte sumamente atractivo, tanto para la renovación y diversificación de la estrategia de inserción comercial

externa de sus países miembros, como para la necesaria adaptación del MERCOSUR –en sus instrumentos y métodos de trabajo– a realidades muy diferentes a aquellas que le dieron origen hace ya casi veinte años. No sería éste un resultado menor de esta negociación birregional e iría, por la relevancia política y económica de los países socios del MERCOSUR, en la dirección estratégica proclamada por la UE en el sentido de contribuir a la integración latinoamericana.

Asumiendo que si las negociaciones fueron relanzadas es para concluir las en un plazo relativamente corto, articular sus intereses para negociar juntos con la UE y, a la vez, prepararse para el «día después» de la firma del acuerdo birregional, parecería ser hoy una prioridad para los socios del MERCOSUR. En sus efectos en el plano del comercio, de las inversiones y de las estrategias empresariales, el «día después» del acuerdo incluiría en la práctica a Chile, dado el grado de integración económica que ya existe especialmente con Brasil y Argentina, y el hecho de que tiene vigente un acuerdo de asociación con la UE.

De allí que sea mucho lo que los países del espacio económico cubierto por el Mercosur tendrán que explorar, en términos del aprovechamiento conjunto por sus empresas –muchas de ellas con capital europeo– del mercado interregional que se abriría en el caso de concluirse el acuerdo entre el MERCOSUR y la UE.

Pero, a su vez, diferencias en la intensidad y calidad de los respectivos procesos preparatorios para aprovechar las oportunidades resultantes del eventual acuerdo birregional podrían contribuir a acentuar las asimetrías que ya existen en el tamaño y en el grado de desarrollo de los países involucrados en ambos lados del Atlántico, tanto dentro del MERCOSUR como en la UE.

Puede considerarse que se ha abierto, entonces, una nueva agenda de trabajo conjunto entre los países socios y asociados en el MERCOSUR, que involucra a la vez a los respectivos gobiernos y a sus sectores empresariales, sociales y académicos. Es una agenda que se relaciona tanto con el proceso de negociación birregional que ya ha sido relanzado, como con la preparación que requerirá el pleno aprovechamiento del eventual acuerdo, en el caso de que tal proceso negociador sea concluido en forma exitosa.

Una visión pesimista sobre las posibilidades abiertas por estas negociaciones, traducida en una actitud pasiva especialmente por parte



de los sectores empresariales, que se refleje en una falta de suficiente preparación para navegar con éxito el «día después», podría significar, por el contrario, perder luego oportunidades de negocios que normalmente requieren tiempo para ser plenamente aprovechadas.

Tal preparación implica decisiones de inversión productiva y de incorporación de progreso técnico, que requerirán una apreciación positiva sobre las posibilidades de concluir el acuerdo en plazos razonables y sobre la densidad y solidez de los compromisos que se asuman.

En esa perspectiva un exceso de pesimismo o escepticismo puede ser el equivalente a una profecía autocumplida. O sea, que lo que se percibe como negativo puede terminar siendo efectivamente negativo. Al respecto cabe tener en cuenta que muchos países exitosos en la actual competencia económica global lo son precisamente por desarrollar una visión optimista de lo que pueden lograr, tanto negociando como llevando adelante estrategias ofensivas de penetración de los mercados de otros países. El de Irlanda es un ejemplo al respecto, incluso en la forma en que está encarando los efectos sobre su economía de la reciente crisis financiera.

En todo caso, el solo hecho de que las negociaciones birregionales hayan sido relanzadas constituye un factor adicional para reflexionar sobre algunos requerimientos que se pueden plantear en la elaboración y desarrollo de una estrategia de inserción competitiva de los países del MERCOSUR en el nuevo escenario mundial.

Por lo menos tres frentes de acción adquieren relevancia en el trazado de una estrategia de inserción externa –especialmente en el plano comercial– en el nuevo escenario mundial por parte de los países del MERCOSUR, que implique tanto prepararse para el «día después» de las negociaciones con la UE, así como para otras de importancia similar que pudieran encararse en el futuro con otros protagonistas relevantes de la competencia económica global.

Los tres frentes están vinculados entre sí y no podrían disociarse al encararse el trazado y desarrollo de una estrategia de inserción competitiva en los mercados mundiales que aspire a ser eficaz. Ellos son el de las diferentes modalidades e intensidades de los encadenamientos productivos a escala transnacional; el de la calidad de la conectividad entre los distintos espacios nacionales e interregionales; y el de la pro-

ducción de reglas de juego que inciden en la competencia económica global, regional e interregional.

Las sinergias públicas-privadas resultantes de la interacción entre políticas públicas y estrategias de inversión productiva son las que más incidencia pueden tener en las modalidades e intensidades de los encadenamientos productivos transnacionales en los que puedan participar –o que puedan impulsar– quienes producen bienes o prestan servicios en un país.

En la actual competencia económica global –y ello se acentuará en el futuro–, la fragmentación de cadenas de valor en múltiples países a escala global o regional constituye una de las innovaciones más profundas que se observan en las últimas décadas. Ha sido impulsada, entre otros factores, por el impacto de múltiples cambios tecnológicos y el consiguiente colapso de las distancias físicas y culturales entre los distintos espacios económicos, dando lugar a múltiples modalidades de articulación transfronteriza en el plano de la producción y de la distribución de bienes, y en el de la prestación de servicios. Son modalidades que, en el caso del MERCOSUR, han tenido una intensa participación de empresas de origen europeo que operan en el espacio regional, incluyendo en muchos casos a Chile.

Dada la dotación de recursos naturales y humanos de los países del MERCOSUR, es posible considerar que la inyección de valor intelectual (conocimiento, innovación y progreso técnico) a los procesos productivos y de comercialización externa, así como la inserción en redes productivas transnacionales, serán factores fundamentales a la hora de intentar capitalizar las ventajas competitivas que cada país puede desarrollar en el nuevo escenario de la competencia económica global.

El fenómeno que se observa con más intensidad en las economías emergentes, especialmente de Asia, de creciente urbanización, expansión de la clase media, sensibilidad a la calidad de bienes y servicios, conciencia «verde» e, incluso, incremento en muchos países de la población de «adultos mayores», son otros tantos factores que se han de tener en cuenta en el trazado de una estrategia de competitividad que permita potenciar lo que cada país pueda ofrecer en bienes y servicios, en talento y en actividades recreativas.

Ello es evidente, por ejemplo, en las cadenas de valor agroalimentarias, donde la estrategia de los países del MERCOSUR debería

tender a centrarse en productos «verdes» e «inteligentes», destinados a las góndolas de los supermercados de todo el mundo, y en servicios especializados que incorporen tecnologías de punta para el desarrollo agrícola.

Las sinergias público-privadas también incidirán en la calidad de la conectividad con otros espacios económicos y culturales. Tiene que ver con las conexiones físicas, pero también con la capacidad que los países del MERCOSUR poseen –especialmente por el mestizaje cultural que caracteriza a su población– para captar y entender en todas sus dimensiones las diversidades culturales que impactan en gustos y preferencias de los consumidores en distintas latitudes del mundo.

En cuanto a la producción de reglas de juego que inciden en la competencia económica global, es la resultante de procesos de creación normativa en los que participa cada país o grupo de países, o, a veces, de aquellos en los que no participan, pero en los que sí participan otras naciones relevantes cuyas empresas y productores puedan ser sus competidores.

Tales procesos de creación normativa pueden ser globales multilaterales, como las reglas que se originan en la OMC, o regionales, el caso de las del MERCOSUR y de su red de acuerdos comerciales preferenciales con otros países o bloques económicos. Este último sería el caso de concretarse un acuerdo de asociación con la UE. Pero también son procesos de creación normativa nacionales, sean los de cada país o los de aquellos a los cuales se proyecta la capacidad que tienen, o que desarrollen en el futuro, para producir bienes y prestar servicios que sean competitivos.

Cabe tener en cuenta, al respecto, que las negociaciones comerciales internacionales –tales como las del MERCOSUR con la UE– se traducen en reglas de juego que quedan plasmadas en instrumentos jurídicos internacionales, los cuales generan derechos y obligaciones que son exigibles. De su calidad depende que sean eficaces en inducir inversiones productivas en función de los mercados ampliados, ya que aquí suele residir la razón de ser más profunda del respectivo acuerdo.

Pero, además, son reglas que pueden generar mecanismos de creación normativa que faciliten desarrollar a través del tiempo los objetivos de la alianza que se establece. Deben permitir, asimismo, adaptar

la alianza y sus instrumentos y mecanismos operativos a nuevas realidades que vayan resultando de la fuerte dinámica de cambios que se observa en el comercio internacional y en la competencia económica global (a través, por ejemplo, de cláusulas evolutivas), como también sortear dificultades imprevistas derivadas de los comportamientos de los respectivos mercados (mediante, por ejemplo, válvulas de escape). De allí la importancia de que en la negociación del acuerdo entre el MERCOSUR y la UE se introduzcan mecanismos y reglas flexibles, que aprovechen los márgenes de maniobra que al respecto autorizan las reglas de la OMC, especialmente las del artículo XXIV del GATT.

Negociar con otros países y a la vez prepararse para aprovechar las oportunidades que resulten de los acuerdos que se concreten son entonces dos elementos indisolubles de la estrategia comercial externa de los países del MERCOSUR. Uno condiciona al otro, ya que los resultados de una negociación comercial internacional no pueden dejar de tomar en cuenta el estado de preparación que razonablemente puedan alcanzar cada país y sus sectores productivos.

Al respecto, la experiencia acumulada por países que ya han negociado con la UE –los casos del propio Chile y de México, Perú, Colombia y Centroamérica, dentro de la región–, o que están negociando en la actualidad –como India, Indonesia y Singapur, entre otros–, puede ser de suma utilidad para los socios del MERCOSUR.

En este plano, el sector académico puede cumplir una valiosa función, a través del análisis de las experiencias acumuladas por esos países, especialmente en la interacción entre las negociaciones y la preparación del respectivo país y de sus empresas para aprovechar las oportunidades que se pueden generar con la ampliación de los mercados.

Cabe considerar, sin embargo, que todo ello resulta más complejo y difícil aún cuando una negociación comercial internacional involucra a países con diversos grados de desarrollo. Es el caso de la negociación del MERCOSUR –por las propias asimetrías que existen entre sus socios– con una UE que, más allá de su actual crisis, presenta un grado de organización y de desarrollo económico que es notoriamente superior. La experiencia de muchos países indica, sin embargo, que aquello que es complejo y difícil no necesariamente es imposible de lograr.

## VI. ALGUNAS CONCLUSIONES

Tras una experiencia de diez años, con resultados mixtos, que comenzara en la Cumbre ALC-UE realizada en junio de 1999 en Río de Janeiro, el sentido y los objetivos perseguidos en torno a la construcción gradual de una asociación birregional preservan en gran medida su vigencia.

La idea central que se propone en este capítulo es la de que, a pesar de los profundos cambios que se han operado en los últimos diez años en el entorno global y que se seguirán produciendo en los próximos años, la iniciativa de construir gradualmente una relación de cooperación estrecha entre ambas regiones –ALC y UE– y los países que las conforman mantiene hoy su validez.

Tal validez se acrecienta tan pronto se la coloca en una visión prospectiva sobre la futura evolución del sistema internacional, especialmente teniendo en cuenta los cambios que se observan en la actualidad, tanto en el mapa del poder mundial como en el de la competencia económica global.

En tal sentido, se plantea como eje de esta reflexión que lo que se inició en el comienzo de este siglo como construcción gradual de un espacio común de cooperación recíproca y de creciente conectividad en todos los planos preservaba pleno valor y sentido estratégico en 2010, y que éstos aumentan drásticamente tan pronto se los coloca en la perspectiva del mundo del 2020 y del que le seguirá.

Ello será así aun cuando sea razonable observar cambios en las prioridades relativas que se otorguen a las relaciones birregionales por parte de los distintos países que conforman ambos espacios regionales, pues, sin embargo, muy difícilmente tales cambios puedan conducir a generar un cuadro de situación en el que predomine la indiferencia de una región con respecto a la otra.

Pero, a la vez, la experiencia parecería ser clara sobre la necesidad de un ejercicio continuo de adaptación de los métodos y mecanismos del trabajo conjunto que se empleen a la dinámica de las nuevas realidades de ambas regiones y de los países que las conforman, así como a la del sistema internacional global en el cual se insertan.

Es una adaptación continua que se requiere a fin de evitar que la asociación birregional genere la imagen de estar dominada por la iner-

cia y una cierta rutina. De ser así, se correría el riesgo de un deterioro creciente de la imagen en la opinión pública e incluso de la legitimidad social del sistema de Cumbres, que se supone que tiene como sentido impulsarla y hacer penetrar sus decisiones en las realidades.

Tras la Cumbre de Madrid se ha abierto una oportunidad valiosa para adaptar las agendas y los métodos del trabajo conjunto en este espacio transatlántico a las nuevas realidades globales y regionales.

Como se ha señalado en este texto, esa adaptación es necesaria debido a que el mundo, la UE y ALC son en la actualidad muy diferentes a lo que eran cuando la idea original de una asociación birregional fuera lanzada a finales de la década de los noventa. En tal sentido será necesario concebir la nueva fase de trabajo conjunto entre las dos regiones con una pragmática visión del futuro y, a la vez, trazar planes de acción concretos y flexibles para los próximos diez años (2010-2020).

Asumiendo que existen fuertes razones para la cooperación birregional, el acento debería ser puesto ahora en definir cómo hacerlo en aquellas cuestiones prioritarias de mayor interés para ambas regiones.

Precisamente, algunas de las dificultades confrontadas en los últimos diez años y que pueden contribuir a explicar que por momentos los resultados fueran percibidos como insuficientes frente a las expectativas generadas tienen que ver con las diversidades y asimetrías existentes en las formas de organización de cada una de las regiones.

Se ha señalado anteriormente que, por un lado, en el espacio europeo existe una construcción institucional relativamente sólida y con un gran potencial de irreversibilidad, a pesar de las dificultades que puedan haber aflorado por los efectos diferenciados de la crisis financiera global entre sus distintos países miembros; del otro lado, en ALC los esfuerzos de integración regional presentan aún rasgos de fragmentación y de relativa precariedad.

Resulta positivo constatar que algunas de las principales cuestiones pendientes en la construcción gradual de la asociación birregional han sido encaradas con ocasión de la Cumbre de Madrid.

Se ha avanzado, asimismo, en el reconocimiento político de que algunas de las principales cuestiones de la agenda birregional trascienden las negociaciones comerciales preferenciales. Están relacionadas con determinadas cuestiones cruciales que demandan respuestas a nivel

global, tales como la seguridad colectiva y la estabilidad política; el cambio climático y el medio ambiente; la reforma del sistema financiero internacional; las condiciones para la integración de cadenas productivas transnacionales; la seguridad alimentaria; las nuevas fuentes de energía y las migraciones, entre otras.

Además, nuevas modalidades no preferenciales pueden ser también incluidas en la futura agenda birregional, como, por ejemplo, la cooperación para facilitar el crecimiento de los flujos de comercio e inversión productiva; el financiamiento de proyectos de infraestructura, especialmente aquellos que permitan mejorar la calidad de la conexión física entre los mercados de ambas regiones; y los proyectos conjuntos en el campo de la innovación y la tecnología para el desarrollo sustentable y la inclusión social, tema este último que fuera central en la agenda de la Cumbre de Madrid.

## 8. LA DESIGUALDAD EN EL CUMPLIMIENTO DE LOS OBJETIVOS DE DESARROLLO DEL MILENIO EN AMÉRICA LATINA

DIANA ALARCÓN Y EDUARDO ZEPEDA

### INTRODUCCIÓN

Los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) se han convertido en un punto de referencia para evaluar el logro en diversas áreas del desarrollo humano a nivel mundial. Si bien no incorporan todas las dimensiones de una agenda amplia e incluyente, los ODM lograron recoger aspectos fundamentales del desarrollo humano que garantizan niveles mínimos de bienestar para las poblaciones de los países en desarrollo. Continuando los consensos internacionales que surgieron de la serie de conferencias y cumbres organizadas por Naciones Unidas en la década de los noventa, la Declaración del Milenio, aprobada por 191 jefes de Estado en el año 2000, plasmó en ocho objetivos una expresión operativa de la aspiración al desarrollo humano. Los ocho objetivos específicos de los ODM buscan reducir la pobreza extrema y el hambre; lograr la enseñanza primaria universal; promover la igualdad de género; reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años; mejorar la salud materna; combatir el VIH y el sida, el paludismo y otras enfermedades; garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar una alianza mundial para el desarrollo que incluye, entre otras metas, mejorar el acceso de los países menos desarrollados al comercio internacional, aumentar la asistencia financiera para el desarrollo y reducir el peso de la deuda externa entre los países más endeudados<sup>1</sup>.

Un rasgo interesante de esta agenda es que asociado a cada uno de estos ocho objetivos de desarrollo hay una serie de metas cuantitativas e indicadores específicos que facilitan la evaluación de progresos en el

---

<sup>1</sup> La lista oficial de objetivos, metas e indicadores se puede consultar en el Anexo.



espacio de tiempo en el que fueron definidos los ODM: 1990–2015. El establecimiento de metas cuantitativas concretas ha sido, tal vez, una de las mayores aportaciones de esta agenda (p. e., reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años), porque ayuda a definir con más precisión cuáles son los recursos y las acciones que se necesitan para lograr dicha meta. Y, en caso de no cumplirse, ayuda a identificar cuáles son las razones por las cuales los países no avanzan con el ritmo adecuado para lograr las metas. Visto de esta manera, los ODM agregaron un elemento de transparencia a las políticas de desarrollo y han facilitado el establecimiento de sistemas de monitoreo para dar seguimiento al avance de los compromisos establecidos por los gobiernos. Cada año, el secretario general de Naciones Unidas elabora un informe anual que reporta el avance hacia los ODM a nivel global<sup>2</sup>; la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL) ha venido elaborando informes regionales para dar cuenta del avance de los ODM en la región<sup>3</sup> y simultáneamente muchos países han venido publicando informes nacionales para dar cuenta del progreso logrado y los retos para acelerar el cumplimiento de los ODM en cada país<sup>4</sup>.

Visto así, los ODM han aportado un elemento importante de gobernabilidad y rendición de cuentas, que ha generado una mayor demanda de información estadística confiable. Entre otras cosas, la importancia que ha adquirido el informe sistemático de resultados ha dado mayor visibilidad a la necesidad de contar con buenas estadísticas y ha facilitado una mayor inversión en la generación de información, incluyendo una elaboración más sistemática de encuestas de hogares y el mejoramiento de los registros administrativos de educación y salud. El fortalecimiento de los sistemas estadísticos en los países facilita una mejor toma de decisiones de parte de los gobiernos y una mejor evaluación ciudadana de los resultados de sus políticas.

---

<sup>2</sup> Los informes se pueden consultar en [<http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Host.aspx?Content=Products%2fProgressReports.htm>].

<sup>3</sup> El último informe publicado este año se puede consultar en [<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getprod.asp?xml=/publicaciones/xml/6/38496/P38496.xml&xsl=/mdg/tpl/p9f.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl>].

<sup>4</sup> Para América Latina, los informes nacionales se pueden consultar en [<http://www.eclac.cl/cgi-bin/getProd.asp?xml=/mdg/noticias/paginas/2/35552/P35552.xml&xsl=/mdg/tpl/p18f-st.xsl&base=/mdg/tpl/top-bottom.xsl>].

En este trabajo, revisamos la evolución de los ODM en América Latina desde una perspectiva global (en relación a otras regiones del mundo) y regional, para analizar las diferencias que existen entre países en el cumplimiento de los ODM. A partir de información desagregada ilustramos algunas de las diferencias que existen entre distintos grupos de población en el interior de cada país y el impacto que estas diferencias tienen en el cumplimiento de las metas. Hacemos una proyección no lineal del avance en las tasas de matriculación en educación primaria para apoyar el argumento de que el diseño de políticas sociales, en el contexto de sociedades tan desiguales como las de América Latina, tiene que tomar en consideración los costos adicionales y las necesidades específicas de los grupos de población más excluidos para hacer efectiva la cobertura universal de los servicios básicos. En la última sección, hacemos una referencia breve al impacto de la crisis global reciente y concluimos con la idea de que la vulnerabilidad de las economías de la región a choques externos y la persistencia de altos niveles de desigualdad en el interior de cada país hacen más difícil la consecución de metas mínimas de desarrollo como las que están contenidas en los ODM.

## I. AMÉRICA LATINA EN EL CONTEXTO INTERNACIONAL

Los ODM son un listado de metas que incluyen algunas de las dimensiones de desarrollo más significativas; como lista de prioridades, tienen la intención de facilitar el diálogo nacional y una mejor coordinación de políticas. Los ODM buscan poner en el centro de la discusión dimensiones mínimas de bienestar que faciliten transformaciones de fondo en los países hacia una mayor inclusión social y desarrollo humano<sup>5</sup>. Liberar a las personas de la pobreza extrema y el hambre, de la muerte prematura, de la discriminación de género, etc. son aspiraciones universales que no marcan como tal una estrategia de desarrollo, ni la consecución mecánica de metas rígidas, pero que sí colocan en el centro de las políticas públicas algunas de las dimensiones básicas del desarrollo humano.

---

<sup>5</sup> Véase al respecto la discusión planteada por Jan Vandemoortele (2010), sobre las distintas interpretaciones de los ODM.

Las metas que forman parte de los ODM están definidas de manera global. La Meta 1, por ejemplo: reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día, es una meta global que se espera lograr a partir de los esfuerzos que cada país haga para reducir la pobreza extrema en su territorio. Obviamente, el ritmo de reducción de la pobreza será distinto en cada país, dependiendo de sus condiciones iniciales, su ritmo de crecimiento, su capacidad de generación de empleos y oportunidades de trabajo para la población en condiciones de pobreza, el grado de compromiso y la efectividad de las políticas de desarrollo, entre otras cosas. En promedio, se espera que a nivel mundial la proporción de personas con ingresos menores a un dólar al día en el año 2015 sea la mitad de lo que era en 1990; y, de hecho, a pesar de la crisis económica reciente, todo indica que esta meta se va a lograr gracias a los grandes avances registrados en el Sudeste y Este de Asia. En 1990 la incidencia de la pobreza en los países en desarrollo era del 46% y para el año 2005 ésta se había reducido al 27%<sup>6</sup>. Si esta tendencia continúa, es muy probable que en el 2015 la incidencia de la pobreza se logre reducir al 23% a nivel global. Ésta es la manera en la que fueron definidas las metas, a partir de una extrapolación lineal –al año 2015– de las tendencias observadas en 1970-1990 para cada uno de los indicadores que forman parte de los ODM (Vandemoortele, 2008).

Vistas de esta manera, las metas cuantitativas que forman parte de la agenda de los ODM son más o menos ambiciosas dependiendo del nivel de desarrollo de cada país. En el informe de seguimiento que el secretario general presenta cada año a la Asamblea General de Naciones Unidas, América Latina aparece con logros relativamente altos en las distintas dimensiones de los ODM cuando se le compara con otras regiones del mundo<sup>7</sup>.

Según el informe global de 2010, la salud de los niños y la equidad de género, son las metas que registran los mayores avances en la región latinoamericana. La proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal se redujo del 11% en 1990 al 6% en 2008. Asimismo, la reducción de la tasa de mortalidad de los niños en este

---

<sup>6</sup> Véase el informe de progreso 2010 en [[http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG\\_Report\\_2010\\_Es.pdf](http://mdgs.un.org/unsd/mdg/Resources/Static/Products/Progress2010/MDG_Report_2010_Es.pdf)].

<sup>7</sup> Se puede acceder al informe desde el enlace de la nota anterior.

mismo grupo de edad fue muy rápida: de 52 por cada 1.000 nacidos vivos en 1990 a 23 en 2008.

En cuanto a la igualdad de género, América Latina muestra avances significativos en la proporción de mujeres en posiciones de dirección en el mundo del trabajo (32% en el periodo 2000-2008), así como un aumento en la representación de las mujeres en los parlamentos (del 15% en 2000 al 23% en 2010). La tasa neta de inscripción en la escuela primaria alcanzó al 95% de la población en edad escolar y el sistema educativo de la región ya ofrece las mismas oportunidades para los niños y niñas en todos los niveles (primaria, secundaria y educación terciaria)<sup>8</sup>.

Otras metas que registran progreso en la región incluyen la atención al parto por personal calificado en el 86% de los casos; mejor atención al embarazo, cuando menos con una visita a personal calificado para el 94% de las mujeres embarazadas y una reducción significativa de los embarazos entre adolescentes. América Latina se encuentra entre las regiones del mundo que ya cumplieron con la meta de expansión en la cobertura de agua potable; en 2008, el 93% de la población tenía acceso a una fuente mejorada de agua. La cobertura de los servicios sanitarios es menor, pero la región ha logrado aumentar el acceso a servicios sanitarios mejorados del 69% en 1990 al 80% en 2008.

Por el contrario, el cuidado al medio ambiente es una de las áreas donde se registran los mayores retrasos. La reducción de las zonas boscosas sigue siendo muy alta, al punto de que en Suramérica se estima una pérdida de bosques de casi cuatro millones de hectáreas al año en el periodo 2000-2010, la mayor tasa de deforestación en el mundo.

En comparación con otras regiones, América Latina está bien situada para cumplir con varias de las metas que forman parte de los ODM. Como región de desarrollo medio, los ODM constituyen en realidad una especie de piso mínimo, más que un gran reto, sobre todo para los países más adelantados de la región. Y, de hecho, varios países se han propuesto metas más ambiciosas<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> De hecho, América Latina es una de las regiones donde hay una mayor proporción de niñas en las escuelas secundarias y terciarias.

<sup>9</sup> Véanse, al respecto, los informes nacionales en el enlace que aparece en la nota 4. Varios países se han propuesto metas más ambiciosas en educación, empleo y pobreza, por ejemplo. Para una discusión de las metas más allá del 2015 véase Selim Jahan (2010).

## II. LOS ODM DESDE LA REGIÓN

Si bien en el contexto internacional América Latina aparece como una de las regiones que ha logrado una cobertura amplia de servicios básicos y muestra avances significativos en varias metas relacionadas con los ODM, la región está lejos de ser homogénea tanto por el tamaño de sus economías, como por la cobertura de los servicios básicos y del desarrollo humano.

Una revisión reciente sobre la evolución de los ODM (CEPAL, 2010a) muestra un buen grado de avance en prácticamente todos los países en el cumplimiento de las metas relacionadas con el acceso a fuentes mejoradas de agua, el porcentaje de vacunación contra el sarampión y la reducción de la mortalidad infantil y la desnutrición de los niños menores de 5 años. Sin embargo, en otras metas relacionadas con la reducción de la pobreza extrema, el consumo mínimo de energía alimentaria, la matriculación en educación primaria y la extensión de la red de saneamiento el avance es desigual (Cuadro 1). En general, los países con mejor nivel de desarrollo humano han avanzado con más rapidez hasta alcanzar niveles relativamente altos en la cobertura de servicios básicos, pero los países de desarrollo humano medio y bajo no han avanzado lo suficiente para cumplir con estas metas.

Una dimensión en la que no hay avances significativos es en el acceso de las mujeres a posiciones de poder, medida por la presencia de mujeres en los parlamentos nacionales. En el mejor de los casos, en los países de desarrollo humano alto la proporción de mujeres en el parlamento es del 28% y si bien no hay una meta cuantitativa al respecto, un 15% o 20% de mujeres parlamentarias (como es el caso en la mayoría de los países de la región) es señal de que sigue habiendo barreras al acceso de las mujeres a posiciones de poder político. La equidad de género es todavía un área pendiente en la región, a pesar de los grandes avances registrados para lograr una participación equitativa de las mujeres en todos los niveles de educación.

CUADRO 1. El progreso de los ODM en América Latina de 1990 al año más reciente respecto a la meta en el 2015 (porcentaje de avance)

Desarrollo humano	Población en situación de pobreza extrema		Población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria		Tasa neta de matriculación en primaria		Población con acceso a saneamiento mejorado		Esaños mujeres	
	%	% avance	%	% avance	%	% avance	%	% avance	%	% avance
	2008	1990-2008	2004-2006	2004-2008	2007	1990-2007	2000-2006	1990-2006	2007	1991-2007
Medio bajo y bajo	36	53	26	49	95	78	52	56	15	15
Medio	21	58	14	53	89	40	80	141	20	29
Medio alto	13	74	12	57	93	63	74	51	16	23
Alto	6	89	0	200	98	60	93	208	28	42
ALC	13	85	7	55	95	57	78	118	22	27

Nota 1: Los países de desarrollo humano medio y bajo son: Haití, Nicaragua, Guatemala y Bolivia, Honduras. Los países de desarrollo humano medio son: El Salvador, Paraguay, República Dominicana y Ecuador. Los países de desarrollo medio alto son: Perú, Colombia, Brasil, Panamá y Venezuela. Los países de desarrollo humano alto son: Costa Rica, México, Cuba, Uruguay, Argentina y Chile. El promedio regional (ALC) incluye los países del Caribe.

Nota 2: Los datos más recientes para la mayoría de los indicadores incluidos en el informe de la CEPAL son de 2008. En esta fecha había transcurrido el 72% del plazo fijado para el cumplimiento de los ODM (1990-2015), de ahí que todos los indicadores que muestran un grado de avance menor al 72% no están a tiempo para cumplir las metas en 2015. Un grado de avance superior al 72% indica que la meta puede ser alcanzada si el progreso se mantiene. Avances de más del 100% indican que la meta propuesta para 2015 ya ha sido cubierta.

Fuente: CEPAL, 2010<sup>a</sup>.

### III. MÁS ALLÁ DE LOS PROMEDIOS, LA DESIGUALDAD EN AMÉRICA LATINA

América Latina ha sido y sigue siendo la región más desigual del mundo, tal como se muestra en el gráfico 3, donde se compara el valor del coeficiente de Gini<sup>10</sup> en relación a otras regiones en el mundo. Esta desigualdad de ingresos tiene su correlato en un acceso también desigual a los servicios básicos de educación, salud, agua potable y saneamiento, que, a su vez, marca grandes diferencias en el cumplimiento de los ODM en distintos grupos de población.

El informe global de los ODM constata algunas de estas desigualdades. En los indicadores relacionados con la salud de los niños, por ejemplo, la brecha entre zonas urbanas y rurales aumentó en América Latina entre 1990 y 2008. En 1990 había 2 veces más niños menores de 5 años que sufrían de desnutrición en zonas rurales en relación a las zonas urbanas, siendo en el año 2008 esta proporción de 2,4. El acceso a oportunidades de trabajo para las mujeres también sufrió un retroceso; en el año 2000 el 36% de las posiciones de dirección en el mercado de trabajo estaban ocupadas por mujeres, en 2008 esta proporción se redujo al 32%. En relación al acceso de la población a fuentes mejoradas de agua hay también diferencias sustanciales dependiendo del área de residencia; mientras que el 97% de los hogares urbanos de América Latina tienen acceso a este servicio, sólo el 80% de los hogares rurales cuentan con él. Algo similar ocurre con los servicios sanitarios; en 2008 el 86% de los hogares urbanos tenían servicios sanitarios mejorados, pero sólo el 55% de los hogares rurales<sup>11</sup>.

A continuación analizamos algunos indicadores que forman parte de los ODM con una fuente de información desagregada que fue compilada por el Banco Interamericano de Desarrollo a partir de encuestas de hogares. Este banco de datos cubre el periodo que va de mediados de los noventa a 2005, cuando el sistema de información dejó de actualizarse. Por esta razón, en la sección que sigue no incorporamos las encuestas de hogares más recientes, realizadas alrededor del año 2008 en una docena de países. Sin embargo, las tendencias a la desigualdad

<sup>10</sup> El coeficiente de Gini es una medida agregada de desigualdad. Toma valores de 0 a 1, donde 1 denota la mayor desigualdad posible.

<sup>11</sup> United Nations Millennium Development Goals Report, 2010.

que discutimos en esta sección no han cambiado sustancialmente, tal como lo sugiere el informe regional de la CEPAL (2010a) más reciente.

### *Educación primaria*

La tasa neta de matriculación en la escuela primaria en América Latina es alta en comparación con otras regiones, pero subsisten grandes diferencias entre países y en el interior de cada país. En 1990, en países como Brasil, Nicaragua, Guatemala y El Salvador las diferencias podían llegar hasta 27 puntos porcentuales en la matriculación de niños en primaria en distintos grupos de población. En 1992, por ejemplo, los niños de familias con ingresos en el quintil más alto tenían tasas de matriculación del 91 %, mientras que este indicador entre los niños en el quintil más pobre sólo era del 64 %. En Nicaragua y Guatemala, las diferencias en la asistencia de los niños a la primaria entre los hogares urbanos más ricos y los hogares rurales más pobres son de más de 15 puntos porcentuales y en Brasil esta diferencia era de 10 puntos.

De acuerdo con las últimas cifras disponibles, en el año 2007 el 95 % de los niños de la región estaban matriculados en la escuela primaria<sup>12</sup>; tal vez uno de los avances más rápidos en el conjunto de los ODM. Brasil, Nicaragua, Guatemala y El Salvador tienen una cobertura de entre el 93 % y el 97 % y las diferencias entre zonas urbanas y rurales y entre familias de distintos estratos de ingreso se han abolido. Sin embargo, estas diferencias empezaron a desaparecer muy recientemente, cuando la cobertura del sistema educativo ya era alta. En años recientes, las diferencias de cobertura parecen haber sido reemplazadas por una apertura de brechas en la calidad de la educación, en detrimento de los niños que viven en zonas rurales y los que provienen de familias pobres. Sobre todo en una región de desarrollo medio como América Latina, las metas de educación debían incorporar no sólo una medida de cantidad (o cobertura del sistema educativo), sino también una medida de calidad de la educación que reciben los niños. A menos que los países de la región logren cerrar las nuevas brechas de calidad, la educación seguirá siendo un factor de segmentación social (CEPAL, 2010a; PNUD, 2010).

---

<sup>12</sup> CEPAL 2010a.



## *Vacunas contra el sarampión*

El sarampión es todavía una causa importante de muerte entre niños pequeños. Si bien éste es otro indicador que tiene una cobertura relativamente amplia en la región, la extensión de la vacunación de los niños no ha sido tan rápida en los últimos años: en el año 2000, el 92% de los niños de la región habían recibido cuando menos una dosis de vacuna, mientras que en 2008 esta proporción sólo había aumentado un punto, para cubrir el 93% de los niños<sup>13</sup>.

Obviamente, la cobertura de vacunación es distinta entre países y en el interior de los países. Si bien la base de datos de EQxIS no contiene información para todos los países, sí es posible observar que en Argentina (2001) sólo el 84% de los niños en las familias de bajos ingresos estaban vacunados, mientras que ese porcentaje alcanzaba el 94% entre las familias de mejores ingresos (Cuadro 2). En Ecuador (2003) las tasas de vacunación eran menores para los niños y niñas pobres rurales y para las niñas de familias pobres urbanas (82%). Y en Paraguay los niños de familias pobres rurales tenían tasas de vacunación del 68%, mientras que en zonas urbanas las niñas alcanzaban una cobertura del 98%.

CUADRO 2. *Proporción de niños menores de 5 años vacunados contra el sarampión*

País, año, sexo			Quintiles urbanos		Quintiles rurales	
			Bajo	Alto	Bajo	Alto
Argentina	2001	niño	83,6	93,3	-	-
Argentina	2001	niña	85,4	93,7	-	-
Ecuador	2003	niño	87,7	88,2	82,7	91,2
Ecuador	2003	niña	82,0	94,0	82,0	89,9
Nicaragua	1998	niño	99,1	92,2	91,3	96,5
Nicaragua	1998	niña	95,2	100,0	88,6	89,1
Paraguay	2001	niño	88,0	94,6	67,9	93,0
Paraguay	2001	niña	82,2	98,0	76,9	90,4

FUENTE: compilado por los autores con datos de EQxIS.

<sup>13</sup> Naciones Unidas, 2010.

*Asistencia de personal especializado durante el parto*

La gran mayoría de las muertes maternas podrían evitarse con una atención adecuada durante el parto por parte de personal especializado. Si bien la región registra hoy una proporción de atención al parto del 86%, sigue habiendo grandes diferencias de acuerdo a la información desagregada que tenemos para los primeros años de la década. La información para Bolivia, Ecuador, Guatemala, Nicaragua, Panamá y Paraguay indica que más del 95% de los partos entre las mujeres de mayores ingresos en zonas urbanas fueron atendidos por personal especializado. En contraste, la atención al parto en las zonas rurales de Panamá, por ejemplo, es de sólo del 67% para las mujeres pobres; mientras que en Bolivia y Paraguay únicamente un 40% de los partos tuvieron acceso a este tipo de atención.

CUADRO 3. *Porcentaje de partos atendidos por personal calificado*

País y año		Quintiles urbanos		Quintiles rurales	
		Bajo	Alto	Bajo	Alto
Bolivia	2002	71,8	99,6	40,6	61,6
Ecuador	2003	90,0	100,0	54,9	89,5
Guatemala	2000	96,0	99,3	83,7	94,2
Nicaragua	2001	95,0	100,0	87,0	97,2
Panamá	2003	98,2	98,7	67,4	99,0

FUENTE: compilado por los autores con datos de EQxIS.

*Acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento*

La información más reciente disponible habla de grandes diferencias en el acceso a fuentes mejoradas de agua y saneamiento. Una mayor desagregación nos permite mostrar los rezagos que existen en la cobertura de estos servicios en detrimento de los hogares rurales de menores ingresos. Como puede observarse en el cuadro 4, en zonas urbanas la cobertura de los servicios de agua es adecuada, incluso para los hogares de más bajos ingresos. En zonas rurales, por el contrario,

la cobertura es más restringida. En casos extremos, como Haití, Paraguay y Perú, sólo poco más de la tercera parte de los hogares rurales de bajos ingresos tiene acceso a una fuente mejorada de agua<sup>14</sup>.

CUADRO 4. *Proporción de la población con acceso a una fuente mejorada de agua*

País y año		Quintiles urbanos		Quintiles rurales	
		Bajo	Alto	Bajo	Alto
Argentina	2001	94,7	100,0	-	-
Bahamas	2001	89,2	99,1	88,1	97,7
Bolivia	2002	94,0	97,3	50,8	72,6
Brasil	2004	95,3	99,9	69,7	93,5
Chile	2003	98,8	99,9	74,9	85,0
Colombia	2003	96,8	98,9	53,4	66,0
Costa Rica	2004	99,2	100,0	89,2	97,4
Ecuador	2003	88,6	98,8	69,9	87,2
El Salvador	2004	90,3	97,3	59,4	81,9
Guatemala	2004	95,5	98,0	71,3	91,7
Haití	2001	82,0	94,6	36,5	58,3
Honduras	2004	86,5	98,8	63,7	84,8
Jamaica	2004	93,5	99,1	79,4	93,2
México	2004	94,4	99,3	80,1	96,4
Nicaragua	2001	89,2	98,8	55,0	78,6
Panamá	2003	91,1	99,6	65,2	94,9
Paraguay	2004	78,9	99,1	38,6	74,1
Perú	2003	75,0	96,9	36,1	57,7
Uruguay	2004	96,2	99,9	-	-
Venezuela	2004	86,6	97,9	-	-

FUENTE: compilado por los autores con datos de EQxIS.

<sup>14</sup> Es muy probable que la situación en Haití se haya modificado radicalmente después del seísmo.

Las diferencias en el acceso a fuentes mejoradas de saneamiento son mucho más marcadas. En el Cuadro 5 se puede ver la distancia que existe entre los hogares urbanos y rurales, diferencias que se profundizan cuando se incorpora al análisis la variable de ingresos. En las áreas urbanas de los 21 países para los que tenemos información desagregada, entre el 90% y el 100% de los hogares de más altos ingresos tienen acceso a servicios sanitarios mejorados; entre los hogares urbanos pobres esta cobertura es mucho menor, entre el 40% y el 90%. Sin embargo, en las zonas rurales, incluso los hogares con los más altos ingresos tienen un acceso restringido, entre un 20% y un 60% y, a excepción de algunos países, el acceso a este servicio para hogares pobres rurales es menor al 20%.

CUADRO 5. *Proporción de la población con acceso a fuentes de saneamiento mejoradas*

País y año		Quintiles urbanos		Quintiles rurales	
		bajo	alto	bajo	alto
Argentina	2001	56,1	95,0	-	-
Bahamas	2001	83,4	99,6	75,6	97,8
Bolivia	2002	54,1	84,4	11,6	24,8
Brasil	2004	54,8	92,5	7,8	32,7
Chile	2003	87,9	99,4	20,4	66,9
Colombia	2003	87,1	98,6	36,6	65,3
Costa Rica	2004	95,6	99,8	71,8	97,3
Ecuador	2003	67,8	97,8	15,9	50,2
El Salvador	2004	42,2	91,6	1,5	21,8
Guatemala	2004	45,2	91,3	4,2	33,3
Haití	2001	47,5	78,4	12,7	34,2
Honduras	2004	48,4	93,0	14,8	45,2
Jamaica	2004	66,8	92,2	17,9	73,9
México	2004	78,1	98,9	39,7	80,2
Nicaragua	2001	50,7	83,0	19,2	48,9
Panamá	2003	53,0	97,0	0,8	55,4
Paraguay	2004	55,0	98,4	6,2	60,4
Perú	2003	52,3	97,0	8,5	24,8
R. Dominicana	2004	49,1	92,0	11,9	59,1
Uruguay	2004	80,0	99,9	-	-
Venezuela	2004	75,3	97,6	-	-

FUENTE: compilado por los autores con datos de EQxIS.

## *Las tendencias en el cumplimiento de los ODM: una visión desagregada*

En el balance global que compara las distintas regiones del mundo, América Latina aparece como una de las regiones más avanzadas en las distintas dimensiones de los ODM, al punto de que en el agregado regional algunas de las metas globales ya se han cumplido (igualdad de género en educación, por ejemplo), mientras que otras se estima que se pueden cumplir, a juzgar por las tendencias de avance registrado hasta ahora.

Sin embargo, en una región con los niveles de desigualdad que tiene América Latina, es importante entender la manera como ésta impacta el cumplimiento de metas específicas. Hasta ahora el seguimiento que se ha hecho a los ODM está basado en extrapolaciones lineales al año 2015, calculadas a partir del progreso observado en cada uno de los indicadores desde 1990, que es el año base de evaluación. Con esta metodología el mensaje resultante indica que los países a nivel mundial, incluidos los de América Latina, tendrán que acelerar sus esfuerzos para cumplir con todas las metas del milenio en 2015<sup>15</sup>.

Si bien se reconoce que el progreso en la mayor parte de las dimensiones de desarrollo social no es lineal, hasta la fecha no se ha hecho un esfuerzo sistemático por corregir la evaluación de tendencias para incorporar la complejidad del progreso hacia los ODM. La limitación obvia que tiene la extrapolación lineal del progreso alcanzado hasta ahora es el bien conocido hecho de que la extensión en la cobertura de servicios básicos es mucho más rápida en las primeras fases de desarrollo, pero llegado un cierto punto es muy difícil seguir expandiendo la cobertura de servicios hasta hacerla universal. Esto es así porque los costos de incluir áreas geográficas remotas o grupos de población específicos frecuentemente requiere un mayor esfuerzo financiero y de gestión.

Una manera de incorporar esta complejidad en las proyecciones de avance es con una función logarítmica. Clemens *et al.* (2004) trabaja-

---

<sup>15</sup> Véase al respecto la resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas aprobada el 22 de septiembre del 2010 durante la Cumbre de los ODM. Al documento se puede acceder desde el siguiente enlace: [<http://daccess-dds-ny.un.org/doc/UNDOC/GEN/N09/479/77/PDF/N0947977.pdf?OpenElement>].

ron con una serie histórica de datos y concluyeron que una función logarítmica permite predecir con mayor precisión los patrones de cambio en los indicadores de los ODM. Los autores utilizaron los parámetros obtenidos en sus estimaciones históricas para proyectar los valores que tendrían los indicadores de los ODM en 2015 y llegaron a la conclusión de que la mayoría de los países en desarrollo no van a cumplir con estas metas<sup>16</sup>. Un problema que tiene este estudio es que sus resultados pueden estar sesgados por el hecho de incluir a países desarrollados y en desarrollo en el cálculo de tendencias. El punto que vale la pena rescatar de este estudio es que el progreso hacia los ODM puede ser más lento que el que se ha proyectado hasta ahora y, en estos últimos años, es probable que el ritmo de avance se desacelere.

Esta reflexión es sumamente importante en el contexto de América Latina por el grado de avance que ha logrado la región en la mayoría de los ODM y las dificultades para seguir expandiendo la cobertura de servicios básicos debido a las grandes desigualdades que caracterizan a la región. Hemos mostrado brevemente cómo en América Latina los avances promedio de los indicadores de desarrollo no son suficientes para captar la diversidad de condiciones de vida en las distintas regiones y grupos de población en el interior de cada país. El rápido avance de la región en muchas de las dimensiones que forman parte de los ODM está marcado por diferencias importantes de género, entre hogares con distintos niveles de ingresos, entre las zonas urbanas y rurales y a partir de la pertenencia de raza y etnia de las personas.

A continuación presentamos brevemente un ejercicio que toma en cuenta estas desigualdades en la proyección de tendencias. A manera de ilustración, utilizamos la tasa de matriculación en primaria y sólo consideramos dos grupos de hogares: el 20% de mayores y menores ingresos. En el Cuadro 6 presentamos las tasas de matriculación para un grupo de países con promedios nacionales y para los dos grupos de ingresos.

---

<sup>16</sup> Simplemente a manera de ilustración, los autores realizaron una regresión con datos de 176 países (incluyendo países desarrollados) de 1980 a 2000. En sus resultados encontraron que un país que tiene una tasa de mortalidad infantil de 100 por cada 10.000 niños nacidos vivos requiere un periodo de 42 años para llegar a la meta de 33 muertes, tal como requeriría el cumplimiento de ese objetivo del milenio.

CUADRO 6. *Progreso en la tasa de matriculación en primaria: 1990-2004*

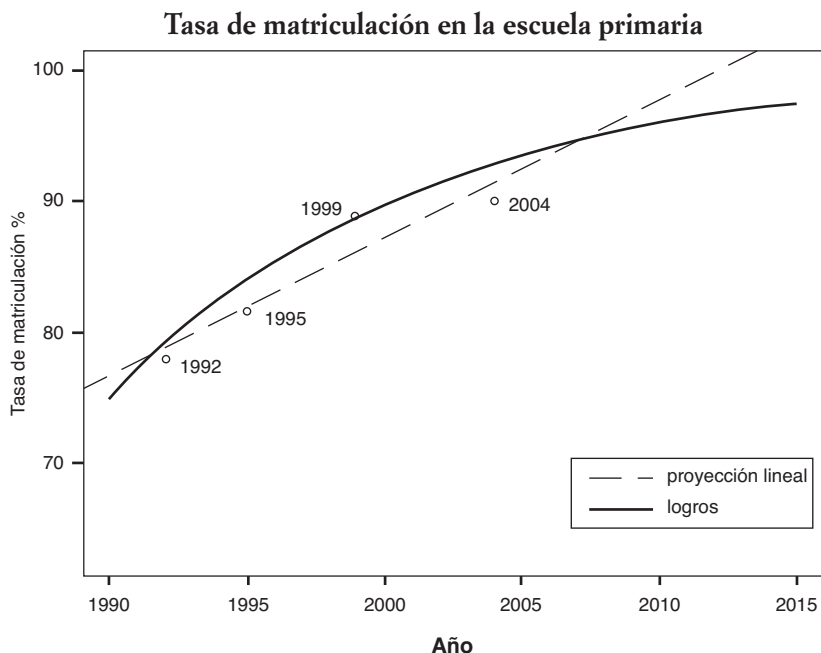
<b>País</b>	<b>Año</b>	<b>Promedio nacional</b>	<b>Quintil más pobre</b>	<b>Quintil más rico</b>
Chile	1992	90,3	90,4	91,9
Chile	1996	92,5	92,0	93,6
Chile	2000	91,3	91,3	92,6
Chile	2003	91,3	90,5	92,9
Costa Rica	1989	90,0	88,3	91,9
Costa Rica	1995	94,1	93,1	93,1
Costa Rica	2000	93,6	93,1	94,9
Costa Rica	2004	94,3	94,5	93,4
República Dominicana	1995	85,5	85,4	84,8
República Dominicana	2000	89,2	87,4	90,0
República Dominicana	2004	89,7	88,9	90,7
Panamá	1997	95,9	94,0	97,3
Panamá	2001	94,3	90,1	97,4
Panamá	2003	95,2	91,2	96,7
Panamá	2004	96,5	94,3	97,4
Uruguay	1992	92,4	90,6	94,2
Uruguay	1995	94,2	93,9	93,9
Uruguay	2001	95,4	94,9	96,3
Uruguay	2004	95,7	95,5	95,5
Venezuela	1990	89,2	86,8	92,1
Venezuela	1995	87,7	88,5	82,4
Venezuela	2001	87,9	88,1	87,0
Venezuela	2004	86,5	86,2	85,4
Brasil	1992	78,1	64,2	91,3
Brasil	1995	81,6	68,7	92,2
Brasil	1999	88,8	84,4	92,4
Brasil	2004	89,9	87,4	91,4

Colombia	1993	83,0	75,2	89,2
Colombia	1997	81,3	73,6	91,3
Colombia	2003	89,5	86,6	90,8
Honduras	1990	81,3	75,7	89,0
Honduras	1995	85,8	81,5	90,5
Honduras	2002	87,0	83,7	88,4
Honduras	2004	89,5	87,2	89,2
Jamaica	1991	89,9	80,0	90,9
Jamaica	1996	90,9	88,4	91,4
Jamaica	2000	95,6	91,5	98,5
Jamaica	2002	90,6	90,9	90,5
Jamaica	2004	92,6	92,7	94,5
México	1992	91,7	86,8	94,5
México	1996	89,6	82,2	93,5
México	2000	91,0	86,1	95,0
México	2002	91,8	88,7	94,2
México	2004	95,4	94,4	96,1
Paraguay	1995	85,6	78,9	90,3
Paraguay	2001	90,7	88,5	94,9
Paraguay	2004	89,4	86,8	91,0
El Salvador	1991	77,7	68,5	89,1
El Salvador	1995	82,4	74,6	90,0
El Salvador	2000	85,3	79,0	89,4
El Salvador	2004	88,3	83,2	91,2
Guatemala	2000	78,7	68,3	91,3
Guatemala	2004	82,5	77,4	91,6
Nicaragua	1993	74,0	56,9	81,6
Nicaragua	1998	79,7	68,0	85,8
Nicaragua	2001	83,0	74,2	86,6

FUENTE: compilado por los autores con datos de EQxIS.



GRÁFICO 1. *Proyección de tendencias en Brasil, 1990-2015*



Una mirada rápida a estos datos permite comprobar que las diferencias en la matriculación entre los niños que provienen de distintos grupos de ingreso, con el tiempo, se han venido reduciendo en todos los países<sup>17</sup>. Utilizamos una versión modificada del índice de logros desarrollada por Kakwani (1993) para mostrar el hecho de que el progreso es más rápido al principio, pero se hace más lento a medida que nos acercamos a tasas altas de matriculación<sup>18</sup>. Para mostrar la diferencia entre una proyección lineal y una proyección logarítmica tomamos los datos de Brasil y los proyectamos al año 2015 como aparece en el Gráfico 1<sup>19</sup>.

Una proyección lineal de los datos de Brasil diría que el ODM 2, garantizar educación primaria universal en 2015, se va a cumplir (lí-

<sup>17</sup> Zepeda (2006) tiene una ilustración gráfica de estas diferencias.

<sup>18</sup> Este índice de logros fue utilizado por el autor para comparar el progreso en los estándares de vida entre países con distintos niveles de desarrollo.

<sup>19</sup> Para un ejercicio más elaborado véase Osorio (2008).

nea recta punteada). Por el contrario, una función logarítmica dice que Brasil va a seguir extendiendo la cobertura educativa hasta el año 2015, pero no va a cumplir el objetivo de educación primaria universal. La proyección lineal de tendencias sobreestima el avance de la cobertura educativa porque asume que el rápido aumento de la matrícula escolar que se dio en los años noventa entre los niños más pobres es sostenible en el tiempo, hasta el punto de llegar al 100% de cobertura y de hecho sobrepasar la tasa de matriculación de los niños de mayores ingresos, cosa que no es muy realista. El índice de logros permite corregir las inconsistencias de una simple proyección lineal e indica que el cumplimiento de los ODM es más lejano de lo que se ha estimado hasta ahora.

Para no abundar en detalles no mostramos aquí los resultados obtenidos cuando repetimos este ejercicio para el resto de los países para los que contamos con información desagregada, pero los resultados son muy similares<sup>20</sup>. En países donde la desigualdad es muy grande entre grupos de ingresos, el avance en la matriculación de los más pobres aumenta con rapidez, pero después se detiene y tiende a converger con las tasas de matriculación de los niños que provienen de hogares de mayores ingresos, cuya tasa de crecimiento es más lenta porque empezaron con tasas de matriculación altas. La convergencia de logros entre estos dos grupos de ingresos hace que el progreso hacia el objetivo de educación primaria universal sea más lento que el proyectado linealmente y, en la mayoría de los casos, todavía insuficiente para lograr la meta. Sólo en unas cuantas excepciones, cuando las tasas de matriculación eran altas en el año base y las diferencias entre distintos grupos de ingreso no eran muy grandes, la meta sí se cumple. En nuestra muestra, éste es el caso de México, cuya predicción se comprueba con la información que aparece en el informe regional de la CEPAL (2010): México se encuentra entre el grupo de países que ya cumplió con el objetivo de educación primaria universal junto con Argentina, Aruba, Belice, Cuba y Perú.

El objetivo principal de este ejercicio no es hacer proyecciones exactas, sino ilustrar la manera en que la desigualdad inhibe una progresión más rápida hacia los ODM y la importancia de analizar la com-

---

<sup>20</sup> Alarcón *et al.*, 2008.

plejidad que tiene el progreso social en sociedades desiguales. Una vez que se toma en cuenta la desigualdad, como factor que retrasa el logro de metas de desarrollo, es claro que hace falta un mayor compromiso de parte de los gobiernos de la región (y la cooperación internacional en el caso de los países de menor desarrollo) para aumentar los recursos e inversiones y mejorar la eficiencia de los programas de desarrollo social. Incluso el cumplimiento de objetivos mínimos, como los que contiene la agenda de los ODM, en el contexto de sociedades desiguales como las de América Latina requiere un mayor compromiso político para ampliar la cobertura de servicios a poblaciones en desventaja y hacer efectivo el cumplimiento de estos estándares mínimos de bienestar.

#### IV. LOS ODM EN UN CONTEXTO DE CRISIS

Si bien América Latina fue arrastrada a la crisis global que se inició en Estados Unidos con la crisis hipotecaria y la quiebra bancaria de 2007, su capacidad de recuperación fue rápida. A mediados de 2009 las economías de la región empezaron a reactivarse y se espera que el aumento del desempleo y la pobreza que generó la crisis vuelvan al nivel que tenían en años anteriores.

La crisis global tuvo un impacto diferenciado en los distintos países de la región dependiendo de la manera en la que están relacionados con la economía internacional (Gráfico 3). La caída en la demanda global de bienes y servicios afectó el crecimiento de las exportaciones y el flujo de remesas y la inversión extranjera directa hacia la región se contrajo en un 37% en 2009. Para los países del Caribe, la caída en los ingresos por turismo tuvo un fuerte impacto sobre sus economías. La capacidad fiscal de los países también se puso a prueba con la caída de los ingresos fiscales y la decisión tomada por los gobiernos de la región de expandir el gasto público con el objetivo de contrarrestar la caída de la demanda externa. Los programas de estímulo fiscal, junto con la recuperación de los flujos financieros internacionales hacia la región, han ayudado a restablecer la tasa de crecimiento del PIB, que se estima será de 5,2% en 2010, similar al crecimiento que tenía la región antes de la crisis (CEPAL, 2010b). Con la recuperación económi-

ca, el desempleo y la pobreza están regresando también a los niveles que tenían antes de la crisis (Gráfico 4).

Si bien América Latina fue una de las regiones que se recuperó con mayor rapidez y logró contrarrestar los impactos más negativos de la recesión internacional, es bien conocido que periodos de crisis y recesión tienen un alto costo social, sobre todo en países que no disponen de sistemas amplios de protección social para impedir caídas bruscas en los ingresos de los hogares y garantizar un acceso adecuado a servicios públicos para los grupos más vulnerables. Comparado con 2008, se estima que en 2009 hubo 3 millones más de personas en condiciones de pobreza (CEPAL, 2010c). Estudios anteriores han mostrado que caídas en el PIB están relacionadas con una disminución en el acceso a servicios de educación y salud, con el consecuente aumento en la deserción escolar y la mortalidad infantil y una menor atención a la gestación y el parto, entre otros (UNDP, 2009; Conceçao *et al.*, 2009; Lustig, 2009).

La crisis, aun cuando fue de corta duración, implicó un retroceso en el ritmo de avance hacia los ODM y va a requerir de una mayor inversión pública para recuperarlo. Vos y Sánchez (2009) estiman que Bolivia, Honduras y Nicaragua tendrán que gastar entre un 1,5% y un 2,0% del PIB adicional por año entre 2010 y 2015 para alcanzar los ODM, mientras que Brasil, Chile y Costa Rica van a requerir un gasto adicional de entre el 0,5% y el 1,5% del PIB anual (Gráfico 5).

## V. REFLEXIONES FINALES

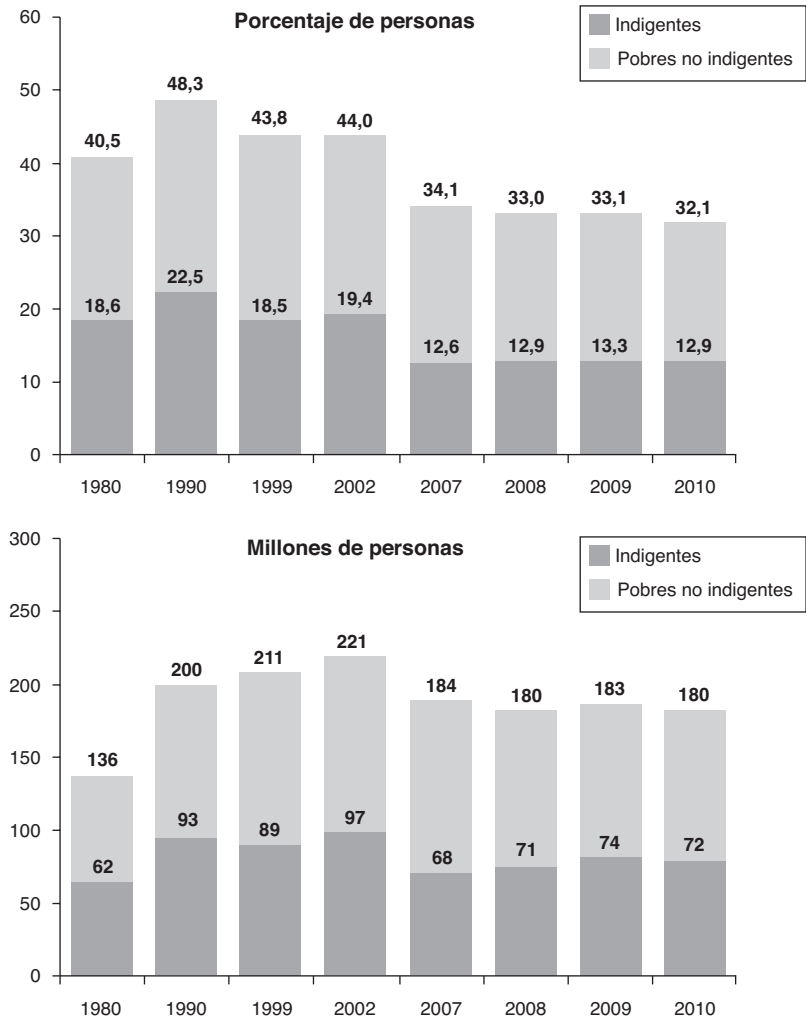
Los ODM, tal como fueron definidos globalmente, representan una agenda mínima que, ciertamente, no agota la agenda de desarrollo de América Latina. Como región de desarrollo medio, los países de la región tienen los recursos para lograr metas de desarrollo más amplias con inclusión social, siempre y cuando exista la voluntad política para invertir en áreas prioritarias para el desarrollo humano. Los ODM abrieron una oportunidad para generar consensos nacionales respecto al aumento de la inversión en dimensiones básicas del desarrollo humano: reducción de la pobreza extrema y el hambre, expansión en la cobertura de la educación y salud básica, igualdad de género y cui-

dado del medio ambiente. En ese sentido, los ODM han contribuido a consolidar consensos amplios sobre la importancia de crear condiciones de crecimiento estable con equidad e inclusión social y, en ese sentido, abrieron también un espacio para mejorar la coordinación de políticas públicas y la asignación de recursos respecto a objetivos bien definidos, con metas cuantitativas e indicadores de seguimiento que ayudan a mejorar la efectividad de las políticas de desarrollo.

América Latina, como región, ha logrado avances importantes en la mayoría de los ODM, pero hay una gran heterogeneidad en los logros entre países y algunos de ellos están lejos de alcanzarlos. Hacia delante persisten importantes desafíos, no sólo para contrarrestar los impactos negativos de la recesión internacional, sino para reducir la persistente desigualdad que caracteriza a los países de la región. La consolidación de los avances alcanzados para ampliar la cobertura de servicios básicos requiere una revaluación cuidadosa de los costos adicionales que tendrá la incorporación de los grupos de población tradicionalmente excluidos; de lo contrario, el avance hacia el cumplimiento de las metas en el 2015 será más lento que lo requerido para alcanzarlas. La única manera de mantener y acelerar el avance registrado hasta ahora es haciendo visibles las grandes desigualdades que existen en términos de género, lugar de residencia, nivel de ingreso, raza y etnia, e incorporar explícitamente esas diferencias en el diseño de las políticas públicas.

ANEXOS

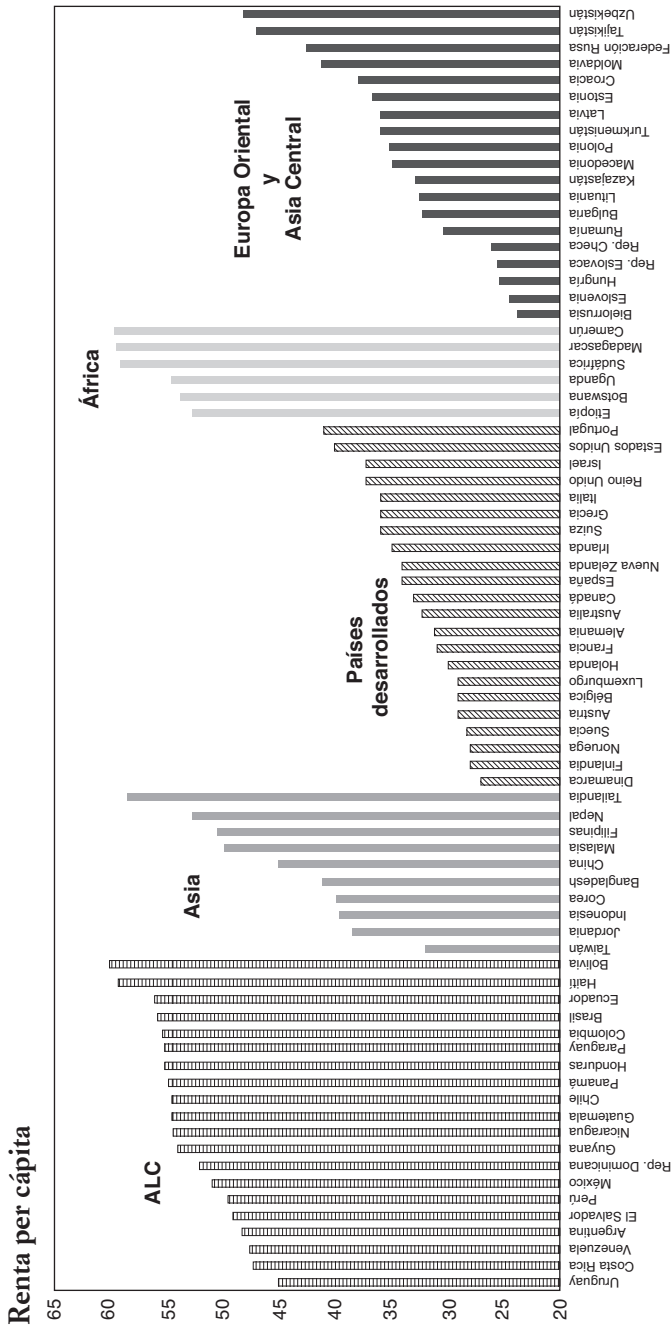
GRÁFICO 2. *Evolución de la pobreza y la indigencia en América Latina, 1980-2010\**



FUENTE: Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), sobre la base de tabulaciones especiales de las encuestas de hogares de los respectivos países.

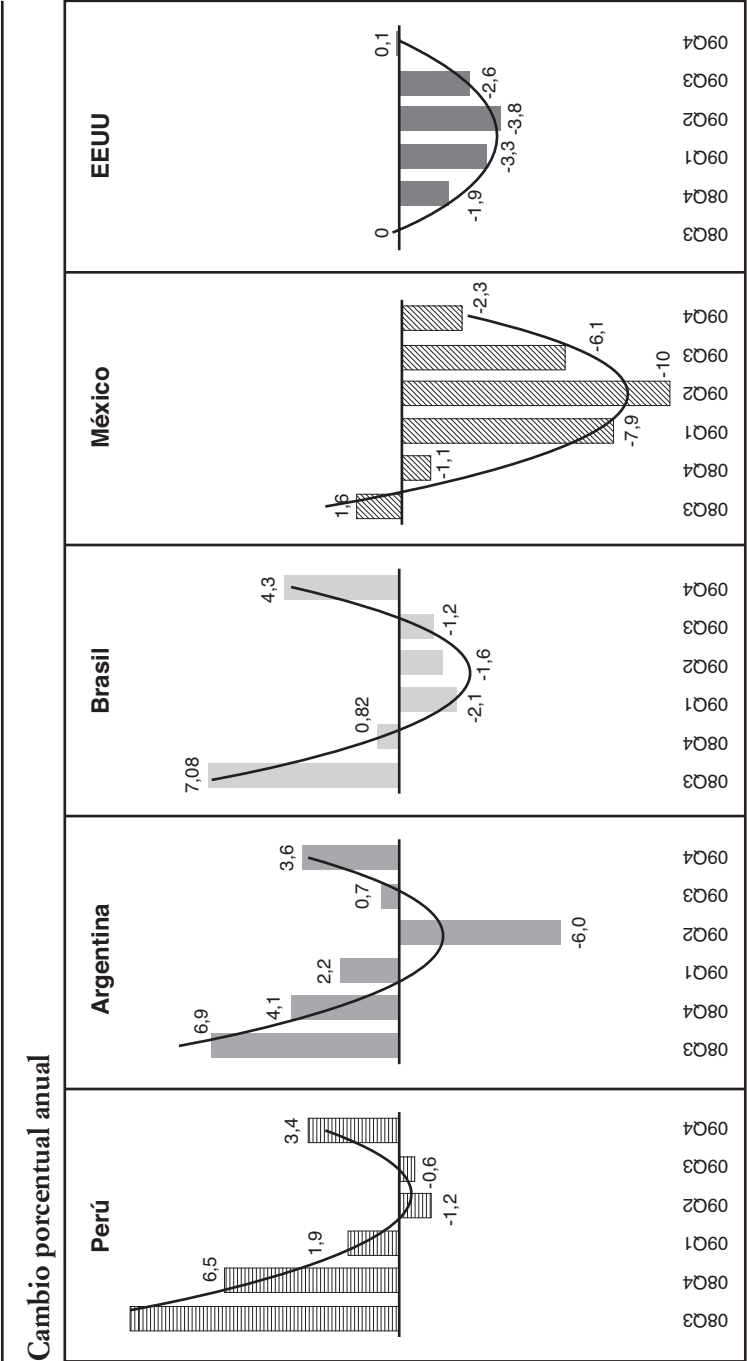
\* Estimación correspondiente a 18 países de la región más Haití. Las cifras que aparecen sobre las secciones superiores de las barras representan el porcentaje y número total de personas pobres (indigentes más pobres no indigentes).

GRÁFICO 3. Coeficiente de Gini, 1995-2005\*



\* Último año disponible.  
FUENTE: Gasparini (2009).

GRÁFICO 4. Fuerte y heterogénea recuperación

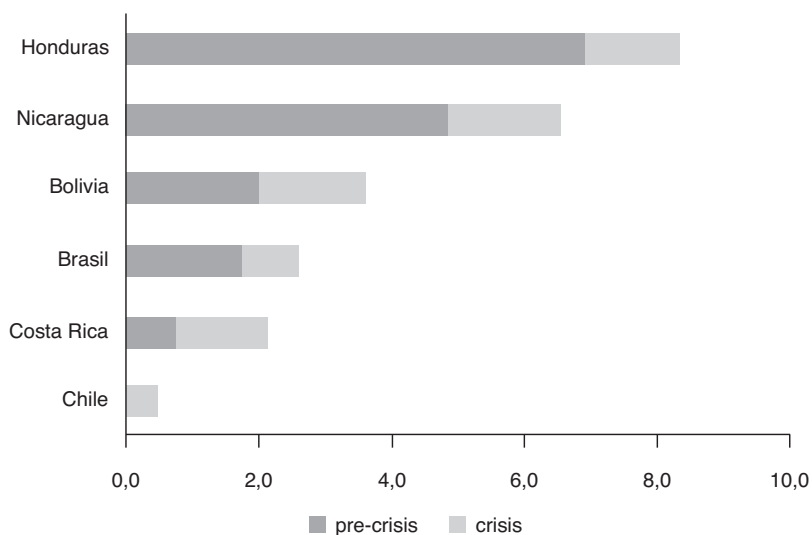


FUENTES: Bancos Centrales, Consensus Economics marzo 2010.



GRÁFICO 5. *Gasto adicional para el logro de los ODM*

**Porcentaje del PIB promedio anual para 2010-2015**



FUENTES: Vos, Rob y Marco V. Sánchez, 2009.

CUADRO 7. *Lista oficial de los indicadores de los ODM*

**Los indicadores deberán ser desagregados por sexo y áreas urbanas y rurales cuando corresponda.**

Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM)	
Objetivos y metas extraídos de la Declaración del Milenio	Indicadores para el seguimiento de los progresos
<b>Objetivo 1: Erradicar la pobreza extrema y el hambre</b>	
Meta 1A: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas cuyos ingresos sean inferiores a un dólar por día	1.1 Proporción de la población con ingresos inferiores a un dólar PPA (paridad del poder adquisitivo) por día 1.2 Coeficiente de la brecha de pobreza <i>(a)</i> 1.3 Proporción del consumo nacional que corresponde al quintil más pobre de la población
Meta 1B: Lograr empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos, incluyendo mujeres y jóvenes	1.4 Tasa de crecimiento del PIB por persona empleada 1.5 Relación empleo-población 1.6 Proporción de la población ocupada con ingresos inferiores a un dólar PPA por día 1.7 Proporción de la población ocupada que trabaja por cuenta propia o en una empresa familiar
Meta 1C: Reducir a la mitad, entre 1990 y 2015, el porcentaje de personas que padecen hambre	1.8 Proporción de niños menores de 5 años con insuficiencia ponderal 1.9 Proporción de la población por debajo del nivel mínimo de consumo de energía alimentaria
<b>Objetivo 2: Lograr la enseñanza primaria universal</b>	
Meta 2A: Asegurar que, para el año 2015, los niños y niñas de todo el mundo puedan terminar un ciclo completo de enseñanza primaria	2.1 Tasa neta de matriculación en la enseñanza primaria 2.2 Proporción de alumnos que comienzan el primer grado y llegan al último grado de enseñanza primaria 2.3 Tasa de alfabetización de las personas de 15 a 24 años, mujeres y hombres

<b>Objetivo 3: Promover la igualdad de género y el empoderamiento de la mujer</b>	
Meta 3A: Eliminar las desigualdades entre los sexos en la enseñanza primaria y secundaria, preferiblemente para el año 2005, y en todos los niveles de la enseñanza para el año 2015	<p>3.1 Relación entre niñas y niños en la enseñanza primaria, secundaria y superior</p> <p>3.2 Proporción de mujeres entre los empleados remunerados en el sector no agrícola</p> <p>3.3 Proporción de escaños ocupados por mujeres en los parlamentos nacionales</p>
<b>Objetivo 4: Reducir la mortalidad de los niños menores de 5 años</b>	
Meta 4A: Reducir en dos terceras partes, entre 1990 y 2015, la mortalidad de los niños menores de 5 años	<p>4.1 Tasa de mortalidad de niños menores de 5 años</p> <p>4.2 Tasa de mortalidad infantil</p> <p>4.3 Proporción de niños de un año vacunados contra el sarampión</p>
<b>Objetivo 5: Mejorar la salud materna</b>	
Meta 5A: Reducir, entre 1990 y 2015, la mortalidad materna en tres cuartas partes	<p>5.1 Tasa de mortalidad materna</p> <p>5.2 Proporción de partos con asistencia de personal sanitario especializado</p>
Meta 5B: Lograr, para el año 2015, el acceso universal a la salud reproductiva	<p>5.3 Tasa de uso de anticonceptivos</p> <p>5.4 Tasa de natalidad entre las adolescentes</p> <p>5.5 Cobertura de atención prenatal (al menos una consulta y al menos cuatro consultas)</p> <p>5.6 Necesidades insatisfechas en materia de planificación familiar</p>
<b>Objetivo 6: Combatir el VIH y el sida, el paludismo y otras enfermedades</b>	
Meta 6A: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la propagación del VIH/sida	<p>6.1 Prevalencia del VIH entre las personas de 15 a 24 años</p> <p>6.2 Uso de preservativos en la última relación sexual de alto riesgo</p> <p>6.3 Proporción de la población de 15 a 24 años que tiene conocimientos amplios y correctos sobre el VIH/sida</p> <p>6.4 Relación entre la asistencia escolar de niños huérfanos y la de niños no huérfanos de 10 a 14 años</p>

Meta 6B: Lograr, para el año 2010, el acceso universal al tratamiento del VIH/sida de todas las personas que lo necesiten	6.5 Proporción de la población portadora del VIH con infección avanzada que tiene acceso a medicamentos antirretrovirales
Meta 6C: Haber detenido y comenzado a reducir, para el año 2015, la incidencia del paludismo y otras enfermedades graves	6.6 Tasas de incidencia y mortalidad asociadas al paludismo 6.7 Proporción de niños menores de 5 años que duermen protegidos por mosquiteros impregnados de insecticida 6.8 Proporción de niños menores de 5 años con fiebre que reciben tratamiento con los medicamentos adecuados contra el paludismo 6.9 Tasas de incidencia, prevalencia y mortalidad asociadas a la tuberculosis 6.10 Proporción de casos de tuberculosis detectados y curados con el tratamiento breve bajo observación directa
<b>Objetivo 7: Garantizar la sostenibilidad del medio ambiente</b>	
Meta 7A: Incorporar los principios del desarrollo sostenible en las políticas y los programas nacionales e invertir la pérdida de recursos del medio ambiente  Meta 7B: Reducir la pérdida de biodiversidad, alcanzando, para el año 2010, una reducción significativa de la tasa de pérdida	7.1 Proporción de la superficie cubierta por bosques 7.2 Emisiones de dióxido de carbono (total, per cápita y por cada dólar PPA del PIB) 7.3 Consumo de sustancias que agotan la capa de ozono 7.4 Proporción de poblaciones de peces que están dentro de límites biológicos seguros 7.5 Proporción del total de recursos hídricos utilizada 7.6 Proporción de las áreas terrestres y marinas protegidas 7.7 Proporción de especies en peligro de extinción
Meta 7C: Reducir a la mitad, para el año 2015, el porcentaje de personas sin acceso sostenible al agua potable y a servicios básicos de saneamiento	7.8 Proporción de la población con acceso a fuentes mejoradas de abastecimiento de agua potable 7.9 Proporción de la población con acceso a servicios de saneamiento mejorados
Meta 7D: Haber mejorado considerablemente, para el año 2020, la vida de por lo menos 100 millones de habitantes de tugurios	7.10 Proporción de la población urbana que vive en tugurios <b>(b)</b>

Objetivo 8: Fomentar una alianza mundial para el desarrollo	
<p>Meta 8A: Desarrollar aún más un sistema comercial y financiero abierto, basado en normas, previsible y no discriminatorio. Incluye el compromiso de lograr una buena gestión de los asuntos públicos, el desarrollo y la reducción de la pobreza, en los planos nacional e internacional</p> <p>Meta 8B: Atender las necesidades especiales de los países menos adelantados. Incluye el acceso libre de aranceles y cupos de las exportaciones de los países menos adelantados; el programa mejorado de alivio de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) y la cancelación de la deuda bilateral oficial, así como la concesión de una asistencia oficial para el desarrollo más generosa a los países que hayan expresado su determinación de reducir la pobreza</p> <p>Meta 8C: Atender las necesidades especiales de los países en desarrollo sin litoral y de los pequeños Estados insulares en desarrollo (mediante el Programa de Acción para el desarrollo sostenible de los pequeños Estados insulares en desarrollo y las decisiones adoptadas en el vigesimosegundo periodo extraordinario de sesiones de la Asamblea General)</p> <p>Meta 8D: Abordar en todas sus dimensiones los problemas de la deuda de los países en desarrollo con medidas nacionales e internacionales a fin de hacer la deuda sostenible a largo plazo</p>	<p><i>El seguimiento de algunos de los indicadores mencionados a continuación se efectuará por separado para los países menos adelantados, los países africanos, los países en desarrollo sin litoral y los pequeños Estados insulares en desarrollo</i></p> <p>Asistencia Oficial al desarrollo (AOD)</p> <p>8.1 AOD neta, total y para los países menos adelantados, en porcentaje del ingreso nacional bruto de los países donantes del Comité de Ayuda al Desarrollo (CAD) de la OCDE</p> <p>8.2 Proporción de la AOD total bilateral y por sectores que los donantes del CAD de la OCDE destinan a servicios sociales básicos (enseñanza básica, atención primaria de la salud, nutrición, abastecimiento de agua potable y servicios de saneamiento)</p> <p>8.3 Proporción de la AOD bilateral de los donantes del CAD de la OCDE que no está condicionada</p> <p>8.4 AOD recibida por los países en desarrollo sin litoral como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p>8.5 AOD recibida por los pequeños Estados insulares en desarrollo como proporción de su ingreso nacional bruto</p> <p><i>Acceso a los mercados</i></p> <p>8.6 Proporción del total de importaciones de los países desarrollados (por su valor y sin incluir armamentos) procedentes de países en desarrollo y países menos adelantados, admitidas libres de derechos</p> <p>8.7 Aranceles medios aplicados por países desarrollados a los productos agrícolas y textiles y a las prendas de vestir procedentes de países en desarrollo</p> <p>8.8 Estimación de la ayuda agrícola en países de la OCDE como porcentaje de su producto interno bruto</p>

	<p>8.9 Proporción de la AOD destinada a fomentar la capacidad comercial</p> <p>Sostenibilidad de la deuda</p> <p>8.10 Número total de países que han alcanzado el punto de decisión y número total de países que han alcanzado el punto de culminación en la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados (PPME) (acumulativo)</p> <p>8.11 Alivio de la deuda comprometida conforme a la Iniciativa para la reducción de la deuda de los países pobres muy endeudados y la Iniciativa para el alivio de la deuda multilateral</p> <p>8.12 Servicio de la deuda como porcentaje de las exportaciones de bienes y servicios</p>
Meta 8E: En cooperación con las empresas farmacéuticas, proporcionar acceso a medicamentos esenciales en los países en desarrollo a precios asequibles	8.13 Proporción de la población con acceso sostenible a medicamentos esenciales a precios asequibles
Meta 8F: En colaboración con el sector privado, dar acceso a los beneficios de las nuevas tecnologías, en particular los de las tecnologías de la información y de las comunicaciones	<p>8.14 Líneas de teléfono fijo por cada 100 habitantes</p> <p>8.15 Abonados a teléfonos celulares por cada 100 habitantes</p> <p>8.16 Usuarios de internet por cada 100 habitantes</p>

Los Objetivos y Metas de Desarrollo del Milenio están enunciados en la Declaración del Milenio, firmada en septiembre de 2000 por 189 países, entre cuyos representantes se encontraban 147 jefes de Estado [<http://www.un.org/spanish/millenniumgoals/ares552.html>], y en acuerdos posteriores de los Estados miembros en la Cumbre Mundial 2005 (Resolución adoptada por la Asamblea General - A/RES/60/1, [<http://www.un.org/Docs/journal/asp/ws.asp?m=A/RES/60/1>]). Los objetivos y metas están interrelacionados y deberían considerarse como un conjunto. Representan una asociación entre los países desarrollados y los países en desarrollo, como se afirma en la Declaración, con el fin de «crear en los planos nacional y mundial un entorno propicio al desarrollo y a la eliminación de la pobreza».

<sup>a</sup> Para el seguimiento de las tendencias de la pobreza en los países se deberían utilizar indicadores basados en las líneas nacionales de pobreza, si se dispone de ellos.

<sup>b</sup> En la práctica, la proporción de personas que viven en tugurios se calcula a partir de un indicador indirecto, que representa la población urbana cuyo hogar presenta al menos una de las siguientes cuatro características: (a) falta de acceso a mejores fuentes de abastecimiento de agua; (b) falta de acceso a mejores servicios de saneamiento; (c) hacinamiento (3 o más personas por habitación); y (d) viviendas construidas con materiales precarios.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALARCÓN, Diana, MEJÍA, José Antonio y ZEPEDA, Eduardo (2009), «Disaggregated data to monitor the Millennium Development Goals for inclusive growth in Latin America», Manuscrito disponible a solicitud expresa a los autores.
- CEPAL (2010a), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. El progreso de América Latina y el Caribe hacia los Objetivos de Desarrollo del Milenio. Desafíos para lograrlos con igualdad*, Santiago de Chile.
- (2010b), *Estudio Económico de América Latina y el Caribe*, Santiago de Chile.
- (2010c), *Panorama Social de América Latina*, Santiago de Chile.
- CONCEIÇÃO, Pedro, Namsuk Kim y Yanchun Zhang (2009), *Overview: economic crisis and human development*, Office of Development Studies, Nueva York, UNDP.
- GASPARINI, Leonardo, CRUCES, Guillermo y TORNAROLLI, Leonardo (2009), *Recent trends in income inequality in Latin America*, ECI-NEQ WP 2009, pp. 132.
- JAHAN, Selim (2010), «The MDGs Beyond 2015», *IDS Bulletin* 41/1, pp. 51-59.
- KAKWANI, Nanak (1993), «Performance in living standards. An international Comparison», *Journal of Development Studies* 41, pp. 307-336.
- LUSTIG, Nora (2009), *Guidance Note: Designing and implementing social protection and social safety nets to respond to the crisis*, UNDP-RBLAC, Nueva York.
- NACIONES UNIDAS (2010), *Objetivos de Desarrollo del Milenio. Informe 2010*, Nueva York.
- , «Keeping the promise: united to achieve the Millennium Development Goals», Resolución adoptada por la Asamblea General de Naciones Unidas A/64/L.72, octubre 2010.
- OSORIO, Rafael (2008), «Alternatives for Projecting MDG Indicators», International Poverty Centre, Technical Paper.
- PNUD (2010), *Informe Regional sobre Desarrollo Humano para América Latina y el Caribe 2010*, Nueva York.
- UNDP (2009), *Farewell to 2009: impacts of the global crisis in Latin America and the Caribbean*, Cluster por Poverty, Human Development and MDGs, Bureau for Latin America and the Caribbean, Nueva York.

- VANDEMOORTELE, Jan (2008), «Making Sense of the MDGs», *Development* 51/2, pp. 220-227.
- (2011), «The MDG Story: Intention Denied», *Development and Change* 42(1), forthcoming, enero 2011.
- VANDEMOORTELE, Jan y DELAMONICA, Enrique (2010), «Taking the MDGs beyond 2015: hasten slowly», *IDS Bulletin* 41/1, enero.
- VOS, Rob y SÁNCHEZ, Marco V. (2009), *Impact of the global crisis on the achievement of the MDGs in Latin America*, United Nations Department of Economic and Social Affairs, Nueva York.
- ZEPEDA, Eduardo (2006), «Inequality and the Education MDG for Latin America», *One Pager: 23*, International Poverty Centre.





## 9. EL SENTIDO DE PERTENENCIA COMO PRISMA DE LA COHESIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA

ANA SOJO

En el siglo XIX Durkheim realizó una reflexión sobre la cohesión social que subsiste por fecunda. Según el clásico, cuanto menor es la división del trabajo en las sociedades, mayor es la vinculación de los individuos con el grupo social mediante una solidaridad mecánica; es decir, asentada en la conformidad que nace de similitudes segmentadas, relacionadas con el territorio, las tradiciones y los usos grupales. Pero la división social del trabajo que adviene con la modernización, unida a la creciente autonomía que el individuo adquiere en la sociedad moderna, erosiona y debilita tales vínculos. Para que los miembros de la sociedad sigan vinculados a la sociedad con una fuerza análoga a la de la solidaridad mecánica pre-moderna y para que los lazos sociales se hagan más fuertes y numerosos se requiere la cohesión, que es parte de la solidaridad social. Abarcando ideas y sentimientos que unan a las personas, ella permite alcanzar la denominada solidaridad orgánica. Para que esta solidaridad emerja, a su vez, la conciencia colectiva debe dejar intocada una parte de la conciencia individual, donde se establecen funciones especiales que la conciencia colectiva por sí sola no toleraría. Cuanto mayor sea la conciencia individual, más fuerte resulta la cohesión producto de esta solidaridad. Los lazos propios de la solidaridad orgánica crean obligaciones al individuo, ejercen presiones funcionales que moderan el egoísmo y le permiten reconocer su dependencia respecto de la sociedad (CEPAL, 2007, y Jones, 1986).

La globalización ha confirmado estas preocupaciones, imprimiendo renovada vigencia a la reflexión sobre la erosión, el debilitamiento y la transformación vertiginosa de los vínculos entre el individuo y la sociedad. El vigoroso resurgimiento de un amplio espectro fundamentalista relacionado con identidades sociales «miniaturizadas» (Sen, 2006)

interroga acerca de sus causas y de sus transformaciones y la «sociedad-mundo» de la era de la globalización ve cuestionada su capacidad para mantener un orden propio (Marramao, 2006: 30). Todo acontece en medio de un desarrollo tecnológico que muta tanto la imagen mental del mundo que habitamos, como las coordenadas de la experiencia sensible, en un proceso densamente cargado de ambigüedades, avances y retrocesos que entrelazan los flujos entre viejos y nuevos modos de habitarlo (Martín-Barbero, 2011).

Excluir implica desconocer y desvalorar al «otro», casi siempre mediante representaciones simbólicas y culturales permeadas por estigmas y estereotipos que se encarnan en las más variadas instituciones. Desde las fragmentaciones propias de las sociedades latinoamericanas y caribeñas enmarcadas en un mundo global, la CEPAL ha promovido un concepto y una agenda política de cohesión social para la región. De manera pionera abordó esta temática en 2007, subrayando que las exclusiones de determinados grupos sociales fracturan la sociedad y erosionan el sentido de pertenencia a la sociedad por parte de quienes la sufren, así como planteando el imperativo de consolidar lazos sociales que refuercen la confianza y la reciprocidad en aras de lograr una inclusión social asentada en el goce de niveles dignos de bienestar social por parte de los ciudadanos, en el respeto y recíproco reconocimiento de la diversidad social, y en una comunidad de valores y de normas.

La CEPAL definió cohesión social como la dialéctica entre mecanismos instituidos de inclusión/exclusión sociales y los comportamientos, valoraciones y disposiciones de los individuos frente al modo en que ellos operan y que determinan el sentido de pertenencia, todo lo cual trasciende la satisfacción material en sentido estricto. Los comportamientos y valoraciones de los sujetos se expresan en la confianza en las instituciones, el capital social, el sentido de pertenencia y solidaridad, la aceptación de normas de convivencia y la disposición a participar en espacios de deliberación y en proyectos colectivos. Las diversas dimensiones de la exclusión abarcan las oportunidades socioeconómicas y la desigualdad de recursos destinados a la inversión social. Las políticas públicas deben atacar la exclusión en su raíz y actuar sobre su distribución socioeconómica, entre otros, en ámbitos tales como el empleo, la educación, la protección social y la titularidad

de derechos. El reconocimiento democrático de las diferencias y singularidades debe partir de la diversidad como esencia de los vínculos entre el individuo y la sociedad y de la complejidad social, diversidad en la cual puede fundarse la libertad de pertenencia y de elección de las personas, según las prioridades y rangos que cada cual otorgue a sus diversas pertenencias sociales respetando las de los demás, conforme a las reglas del juego de la convivencia democrática (CEPAL, 2007)<sup>1</sup>.

Ahora bien, las mediaciones políticas, ideológicas, simbólicas y discursivas son determinantes en la dialéctica entre los mecanismos de exclusión/inclusión y el sentido de pertenencia, dialéctica que articula en último término la lógica de la pertenencia y la relación entre universalismo y diferencia en las sociedades (Ottone y Sojo, 2007). De allí que no puedan establecerse vínculos directos entre ciertas condiciones económicas adversas y los sentimientos de inseguridad o de desafecto y rechazo respecto del «estado de las cosas» que ellos pudieran generar, o bien respecto de las diversas articulaciones políticas a que puedan dar lugar.

Por tanto, es crucial ahondar en la relevancia de la identidad social para la cohesión social. Este breve ensayo lo hace en primer lugar a partir de análisis preliminares respecto de cómo las expectativas y percepciones económicas de los latinoamericanos reflejan las condiciones económicas de sus países (CEPAL, 2010). Luego la especulación se vuelve menos especular desde otro prisma, al considerar la compleja conformación de las identidades. Sentido «intensivo y elusivo al mismo tiempo», que se construye y se recrea políticamente, afecta de manera distinta a diversos actores y sectores que ven modificados sus referentes por los ritmos de la modernización y la globalización, y que translucen que «en el sentido está la pertenencia» (Hopenhayn y Sojo, 2011)<sup>2</sup>.

---

<sup>1</sup> CEPAL adopta en ese sentido la crítica a la miniaturización de las identidades sociales y su vínculo potencial con la violencia realizada por Sen (2006).

<sup>2</sup> Estos artículos se reúnen en Hopenhayn y Sojo, libro en prensa. Algunas de las ponencias y discusiones en presentación multimedia del seminario internacional realizado por CEPAL «Sentido de pertenencia en el siglo XXI: Lecciones desde una perspectiva global para y desde América Latina y el Caribe» pueden consultarse en [<http://www.cepal.org/id.asp?id=37518>].

## I. SOBRE LA RELACIÓN ENTRE CONDICIONES ECONÓMICAS Y SUBJETIVIDAD

No es accesorio reiterar que las aproximaciones demoscópicas usadas para captar el sentido de pertenencia deben valerse de *proxies* rudimentarios para captar dimensiones complejas de la subjetividad de los individuos, como, por ejemplo, la solidaridad y la confianza. Tampoco debe ignorarse que las opiniones de las personas muchas veces pueden «emplear discursos prestados». Por ejemplo, los difundidos por los medios de comunicación –más aún cuando estos últimos gozan de cierta legitimidad– o los que desde el poder se difunden en aras de incrementar la aquiescencia ante medidas diversas emprendidas por los gobiernos. Además, los agregados estadísticos contruidos a partir de encuestas para captar las opiniones de ciertas agrupaciones no permiten reconstruir opiniones de actores sociales o políticos plenamente identificados. En segundo término, la agregación convencional de identidades sociales realizada para un análisis demoscópico se hace captando aspectos que resultan rudimentarios, con el fin de tratar de identificar identidades sociales de manera más plena<sup>3</sup> (CEPAL, 2007, p. 71).

Pero aunque aún pueda responderse de manera rudimentaria, es válida la pregunta acerca de cómo las expectativas y percepciones económicas de los latinoamericanos reflejan las condiciones económicas, medidas con indicadores económicos convencionales, tales como la variación en el producto interno bruto (PIB), la inflación y la tasa de desempleo. Estos análisis preliminares e ilustrativos atienden la necesidad de entender mejor el vínculo entre la economía «subjetiva» o percibida, relativa a las opiniones y las expectativas ciudadanas, y la economía «objetiva», representada por aquellos indicadores económicos, tratando de captar la relación de las variables mediante el lla-

---

<sup>3</sup> Por ejemplo, si el sondeo de opinión infiere la pertenencia a grupos indígenas a partir del uso de sus lenguas, de tal universo no se debe inferir y, menos aún, postular las características de una identidad indígena homogénea y de sus percepciones. Entre otros elementos, porque quienes hablan una lengua indígena y expresan sus opiniones en estos sondeos están sujetos a otras múltiples determinaciones, en función de la pluralidad de sus otras afiliaciones individuales, que impiden a partir de aquel único atributo definir las presuntas características y opiniones de todo un conglomerado social, que tampoco suele ser homogéneo, como lo pueden mostrar claramente los análisis políticos.

mado «índice de sentimiento económico» (CEPAL y Latinobarómetro, 2010)<sup>4</sup>.

Indagaciones preliminares muestran que el vínculo entre las condiciones económicas objetivas y la economía subjetiva no es lineal; por ejemplo, el miedo de perder el empleo puede ser mayor que el riesgo de perderlo que se puede inferir de las tendencias económicas (CEPAL, 2007).

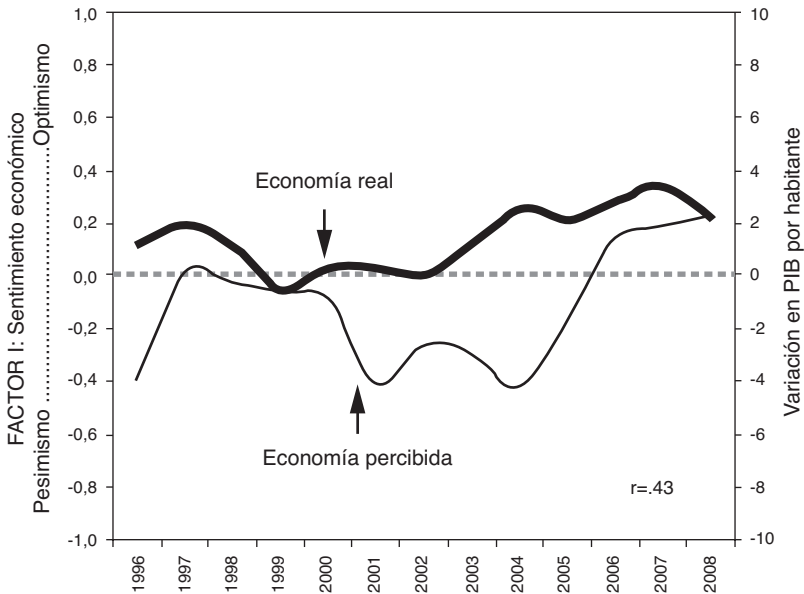
Un hallazgo muy interesante muestra que la alineación entre los indicadores de economía objetiva y subjetiva varía conforme a las brechas sociales (CEPAL y Latinobarómetro, 2010): son notables las diferencias por clase social o grupo ocupacional, siendo más favorables los juicios respecto del desempeño económico cuanto más privilegiadas las posiciones de las personas en la escala social, y viceversa. Pero, más allá de la desigualdad experimentada en el plano individual, la desigualdad a escala social adicionalmente parece también incidir globalmente en las opiniones. Es decir, conforme se agrandan las brechas sociales de los países, mayores resultan el «pesimismo económico» y el «malestar económico» percibidos globalmente. Así, las brechas sociales mediatizan percepciones globales sobre crecimiento económico y sobre el dinamismo económico futuro.

La relación entre el crecimiento económico y la percepción de los problemas económicos refleja la estructura económica, la magnitud de cambio en PIB per cápita, así como la volatilidad económica de los países. Pero muestra también relaciones interesantes que no son obvias, como que el nivel de PIB y el grado de brecha social determinan cómo se percibe el impacto del crecimiento económico para aliviar los problemas económicos. Contraintuitivamente, cuanto menor es el PIB y mayor la brecha social, el crecimiento económico tiene menor cabida en las preocupaciones económicas de la población, mien-

---

<sup>4</sup> Muy determinado por la selección de temas realizada en CEPAL (2007), el análisis de CEPAL y Latinobarómetro (2010) reúne datos de varios tipos de fuentes: registros oficiales, encuestas de hogares de los países e información demoscópica generada por Latinobarómetro. Tiene un carácter eminentemente exploratorio, que establece nuevas relaciones entre variables y nuevos índices, como el de sentimiento económico. Las mediciones remiten a la relación entre las variables, pero no a la dirección de esa relación: la relación observada entre el optimismo o el pesimismo y el crecimiento económico puede anticipar el comportamiento, o bien retratar solamente algo que ya sucedió.

GRÁFICO 1. *América Latina y el Caribe: sentimiento económico y variación del PIB per cápita en países con brecha social alta, 1996-2008*



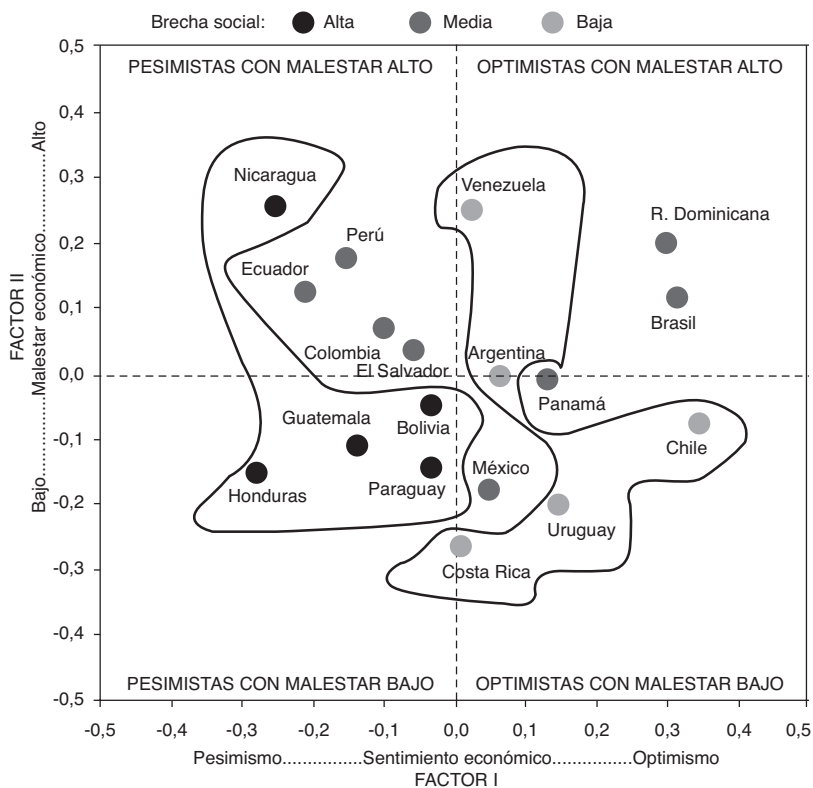
FUENTE: CEPAL y Latinobarómetro (2010).

tras que a cierto nivel de PIB mayor y de brecha, el crecimiento se considera más significativo para disminuir los problemas económicos (Ib.).

El Gráfico 1 refleja precisamente un gran pesimismo en la percepción de la economía en países con altas brechas sociales (remitimos al texto original para su comparación con países de brechas bajas o medias), en tanto que el Gráfico 2 clasifica los 18 países comprendidos en el ejercicio.

Se interpreta que los ciudadanos de los países con mayor brecha social tienen una percepción menos optimista acerca del futuro que los que tienen una brecha social baja. Presente y futuro son percibidos de manera distinta según el grado de brecha social de las sociedades latinoamericanas. En las sociedades de brecha media, el presente tiene más importancia y en las de brecha social baja lo tiene el futuro. La relación más débil entre «economía objetiva» y «percibida» se da en los países con brecha social alta: al parecer, en ellos el futuro se mide conforme al

GRÁFICO 2. 18 países de América Latina: clasificación conforme a percepciones optimistas-pesimistas por brecha social, 1996-2008



FUENTE: CEPAL y Latinobarómetro (2010).

presente y el horizonte económico se percibe como relativamente estático, mientras que en los países de brecha baja el futuro parece más dinámico y parece depender menos del crecimiento económico presente.

Que las percepciones de la población se encuentren tan marcadas por sus identidades sociales de clase, etnia y género expresa la fragmentación social y la erosión de los vínculos entre los distintos grupos sociales. Por su parte, considerar la temporalidad hace emerger una importante consecuencia adicional de la desigualdad: ella estrecha las expectativas y grava la percepción del futuro. Así, la percep-



ción del bienestar presente y las expectativas cifradas en el futuro no sólo se relacionan con el crecimiento económico, sino con la distribución de sus beneficios (Ib.).

## II. ALGUNOS HITOS DEL SENTIDO DE PERTENENCIA EN EL ESCENARIO LATINOAMERICANO

### II.1. *Tensiones en el ámbito del derecho*

Teniendo presente a Amy Gutman, Marramao señala la inconveniencia de derogar la normativa universal de los derechos en el marco del reconocimiento de las diferencias y propone distinguir claramente el derecho a la diferencia y la diferencia en el derecho. La primera diferencia es la diferencia del individuo, siendo el derecho a la singularidad el derecho primigenio y fundamental (Marramao, 2011). Por mi parte, he enfatizado que para pensar el vínculo entre igualdad y diferencia en la región son esclarecedores los tres principios democráticos establecidos también por ella (Gutman, 2008, en Sojo, 2011b). El principio de igualdad civil obliga a tratar a todos los individuos como agentes iguales de la política democrática y a apoyar las condiciones que sean necesarias para el tratamiento igualitario de los ciudadanos. Este derecho sólo pueden poseerlo los individuos en conjunto, ya que no lo puede ejercer un individuo aislado, al consistir precisamente en ser tratado como un ciudadano igual a los demás; si bien presupone la inclusión de los individuos en grupos, el beneficiario deseado y quien reivindica ese derecho es el individuo, no el grupo. En segundo lugar, el principio de igualdad de libertades establece la obligación del orden democrático de respetar la libertad que tienen todos los individuos para vivir sus propias vidas de la manera en que vean concordante con la igual libertad de los demás. Finalmente, el principio de oportunidades básicas remite a la capacidad de los individuos de llevar una vida digna, con la posibilidad de elegir los estilos de vida que prefieran.

a) Entre el derecho a la diferencia y la diferencia en el derecho  
La tensión y la polémica respecto de los derechos se han expresado en América Latina de manera contundente a escala de la incorporación

constitucional de los derechos. Al respecto, analizando varias constituciones de la región, tercian en esa discusión de manera más bien favorable a ellas Gargarella y Courtis (2011). Si bien reconocen que se está ante una «inflación» de derechos incorporados en las nuevas constituciones, muchos de los cuales serán de difícil o imposible satisfacción, plantean que parece haber una alta correlación entre la no inclusión de nuevos derechos en constituciones más procedimentales y el no reconocimiento judicial de los nuevos derechos. La Constitución boliviana se guía de modo muy especial por el ánimo de terminar con la marginación político-social de los grupos indígenas<sup>5</sup> y es la expresión más visible de un constitucionalismo que ha buscado cambiar los ejes fundamentales y condiciones materiales del constitucionalismo. Algunas de las nuevas constituciones latinoamericanas han intentado actuar sobre las bases materiales de la sociedad por dos vías principales, consagrando habitualmente directivas económicas intangibles, normalmente relacionadas con la propiedad pública de los recursos naturales, o el rol del Estado en la economía<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Gargarella y Courtis (2011) destacan que la nueva Constitución, en efecto, establece cuotas de parlamentarios indígenas (por ejemplo, artículo 146, VII), la justicia indígena originaria campesina, a la que coloca en el mismo nivel que a la justicia ordinaria (artículo 192), un Tribunal Constitucional plurinacional, parte de cuyos miembros son escogidos conforme al sistema indígena (artículo 196 y ss.), un órgano electoral plurinacional con representación indígena, un modelo económico social comunitario basado en la cosmovisión indígena (artículo 205 y ss.), derechos especiales de los indígenas sobre el agua y sobre los recursos forestales de su comunidad (artículo 304), derechos a la tierra comunitaria e indígena (artículo 293 y disposiciones transitorias), etcétera.

<sup>6</sup> Por ejemplo, la Constitución del Estado Plurinacional de Bolivia establece que los recursos naturales son del Estado (artículo 349); que los hidrocarburos son propiedad del Estado (artículo 359); prohíbe el latifundio (artículo 398); prohíbe la importación, producción y comercialización de transgénicos (artículo 408); a la vez que establece que la energía sólo puede ser manejada por el Estado, que el agua no se puede concesionar ni privatizar; y que la coca recibe una protección especial. La Constitución de Ecuador, por su parte, establece desde su artículo 1 que los recursos naturales no renovables forman parte del patrimonio inalienable, irrenunciable e imprescriptible del Estado; la de Perú sostiene que los recursos naturales, renovables y no renovables, forman parte del patrimonio de la Nación, y que el Estado es soberano en su aprovechamiento (artículo 66); la de Venezuela considera al latifundio contrario al interés social (artículo 307), a la vez que establece un papel central para el Estado en la explotación de los recursos naturales, incluyendo, de modo muy particular, el petróleo, cuya propiedad se reserva (artículo 303).

Algunas reformas más radicales fueron acompañadas por medidas de reforma económica, destinadas a cambiar relaciones de poder que fueran previsiblemente amenazantes sobre la Constitución. Destaca en estos términos también el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, cuyo texto aprobado fue puesto a referéndum de la sociedad el 25 de enero de 2009, en una jornada en donde también se preguntó a la ciudadanía cuál debía ser la extensión máxima de tierra que podría acumular un ciudadano sin estar sujeto a la expropiación: 5.000 o 10.000 hectáreas, tema sobre el cual los constituyentes no habían logrado ponerse de acuerdo. Así, la reforma constitucional arrastró consigo otra discusión que afectaba directamente la organización económica de la sociedad, estableciendo frenos para la acumulación futura de tierras, aunque sin afectar la distribución de tierras existente en el momento de la reforma, a diferencia del propósito original de la consulta (Ib.).

#### b) Judicialización de los derechos

Respecto de los derechos en el campo de las políticas sociales en la región, se advierten algunas tendencias preocupantes en lo que concierne a la judicialización de los derechos, en circunstancias en que debe aspirarse a fundar las políticas en acuerdos sólidos que incluyan los intereses en juego y eviten entramamientos por juegos de suma cero. El caso más extremo se refiere al ejercicio del derecho a la salud en Colombia, donde la tutela parece haberse convertido en un mecanismo que vuelve ilimitadas las demandas en materias de servicios de salud, con efectos en la viabilidad y sostenibilidad del sistema de salud.

Los límites del plan explícito y limitado de beneficios se han desdibujado ante mecanismos jurídicos que han permitido acceder en forma fácil a servicios no incluidos en el Plan Obligatorio de Salud (POS) y ante debilidades institucionales y políticas expresadas en la falta del contrapeso de una entidad técnica, capaz de emitir conceptos independientes sobre la indicación clínica de lo solicitado y la capacidad del sistema de salud de financiarlo. La explosión de aprobación judicial de servicios no abarcados por el POS y la sentencia de la Corte Constitucional que transformó el derecho de salud en un derecho fundamental y sus sendas consecuencias para la sustentabilidad financiera del sistema han obligado a aclarar, actualizar y unificar el

plan de beneficios. Algunos autores afirman que entre los principales hechos que explican la presencia de la tutela, aparte de la necesidad y la negación de los servicios por parte de los aseguradores, se encuentra la indefinición de las coberturas del POS y la falta de actualización integral de las tecnologías usadas en los tratamientos por lo menos en los últimos 20 años. Desdibujados los límites establecidos en un plan explícito, se deriva hacia un sistema donde todo se financie hasta donde los recursos alcancen. Los consecuentes efectos financieros han provocado que Colombia esté entrando en una nueva fase de discusión respecto de la priorización, en la cual los planes de beneficios de salud están en el centro de los debates (Sojo, 2011a).

## II.2. *Identidades estáticas o dinámicas, homogéneas o heterogéneas*

Considerando planteamientos de Sen, de Gutman y Appiah hemos resaltado que la mismidad –aquello por lo cual se es uno mismo– y la identidad personal se construyen como respuesta a hechos exteriores y cosas que están más allá de las elecciones que cada cual pudiera realizar: no existen identidades autorreferidas, que no echen mano del «material» político y social. Por otra parte, cuando las identidades se articulan socialmente la identificación de un grupo nunca agota las identidades individuales de sus integrantes, que coexisten virtualmente en los individuos y en sus múltiples identidades grupales, remitiendo al reto democrático de brindar a los individuos una matriz inclusiva para sus decisiones en la vida, que garantice a todas las personas la libertad y las oportunidades básicas para decidir qué clase de vida eligen vivir dentro de la gama de posibilidades que una sociedad democrática puede ofrecer a todos sus integrantes. En estos términos, los derechos políticos de libertad no deben ser negados por formas comunitarias o tradiciones culturales alguna, ya que los derechos culturales no deben primar sobre los derechos fundamentales de los individuos y ningún grupo puede lesionar los derechos fundamentales de las personas. De allí que la igualdad civil y otros derechos fundamentales de las personas estén por encima de la autoridad soberana de los grupos, que a tales efectos está sometida a restricciones (Sojo, 2011b).

Dado que la diferencia está relacionada con la identidad, resulta pertinente considerar postulados que enfatizan que las identidades no son estáticas. Respecto de las identidades indígenas, Stavenhagen (2011) señala su determinación por dos elementos: el interno, propio de la vida en comunidad rural y lo que ella significa para sus miembros, y el externo, que atañe a las relaciones de los indígenas con el resto de la sociedad nacional y extranjera. Tal como ha acontecido a lo largo de los siglos, las identidades indígenas han seguido cambiando, impidiendo hablar de una sola identidad indígena estática. La identidad comunitaria ha cambiado en función de las transformaciones económicas y por el reconocimiento a los pueblos indígenas de sus derechos, acaecido desde hace algunos años.

Estudios recientes sobre pueblos indígenas mayoritarios en la región destacan la heterogeneidad étnica. Respecto del caso boliviano, se concluye que no todos los pobres son indígenas, ni todos los indígenas pobres, y que también tienen una presencia importante en el estrato medio. Dentro de los pobres representan el 57,8%; en el estrato medio el 40% de la población, mientras que en el estrato alto un 33,7% se considera perteneciente a un pueblo originario. Así se afirma que el sentido de pertenencia de la denominada «clase media» trasciende la simplificación de la identidad mestiza, pues tanto en el estrato medio como en el estrato alto la pertenencia a un pueblo originario sigue siendo importante: dentro de los hogares del estrato más alto, 80.000 personas se sienten pertenecientes a algún pueblo originario. Las desigualdades según el clivaje étnico son clave: dentro del estrato medio la población indígena es la más vulnerable y propensa a caer en la pobreza (Paz y Gray Molina, 2011).

De manera análoga, se afirma la heterogeneidad social, política y demográfica de la población afrodescendiente, tanto en los diversos países como dentro de ellos, que evidencia la ausencia de un patrón uniforme de desigualdad social entre afrodescendientes y los demás grupos sociales. Por ello resulta sugerente analizar la inserción de los afrodescendientes considerando un amplio conjunto de referencias y registros, tales como los discursos de interpretación y posicionamiento de los sujetos en el interior del juego político, el marco legal y de políticas públicas sociales, culturales, etc., además de modelos de convivencia en el ámbito de las interacciones cotidianas. Respecto de la re-

gión, se establece que el marco legal y el repertorio de políticas públicas segregacionistas e higienistas propias del primordialismo biologicista predominaron hasta el final del siglo XIX y comienzos del siglo XX, para ser rechazados y abandonados a partir de los años treinta. Actualmente en diferentes países de la región puede verificarse claramente que las políticas públicas están orientadas por las premisas de tres regímenes de coexistencia con la afrodescendencia: el nacionalismo, el multiculturalismo y el igualitarismo: (i) la orientación nacionalista-asimilacionista se plasma en políticas de defensa de las llamadas libertades negativas, presentando carácter universal; (ii) la orientación multiculturalista adquiere la forma de políticas de reconocimiento cultural de carácter colectivo y orientadas hacia grupos de afrodescendientes; y (iii) la orientación igualitarista conduce a políticas compensatorias orientadas a individuos afrodescendientes (Costa, 2011).

Sobre los jóvenes de hoy se analiza que serían más proclives a un tipo de participación informal, menos estructurada e institucionalizada; que expresan su malestar de una manera distinta, privilegiando formas de acción directa, propia de redes y núcleos más territoriales de articulación, reorientada hacia espacios de la sociedad civil: grupos de encuentro, foros sociales, iniciativas comunitarias, movimientos locales juveniles, voluntariado juvenil, alianzas entre jóvenes, ecologistas e indigenistas y, por otro lado, la existencia de grupos que construyen códigos de diferenciación y modos de cohesión estético-éticos que a veces son violentos, o bien trasgresores, desafiantes, abarcando la defensa de la territorialidad del cuerpo (tatuajes). Dado el carácter transnacional y a la vez territorializado de los valores por los cuales están dispuestos a movilizarse, muchas veces pesa más una lógica local-global que local-nacional. La gratificación inmediata, la individuación y los guiones personales de vida tienen mayor presencia. La diversificación en opciones de vida por efecto de la mayor oferta cultural y el acceso a información más «a la carta», la discontinuidad de esos mismos proyectos, dada la mayor precariedad laboral, y los cambios más veloces en la economía mundial y en las tecnologías de uso a la mano afectan más al modo en que las nuevas generaciones se proyectan hacia el futuro y utilizan las estructuras de oportunidades (Hopenhayn, 2011).

Dentro de la discusión sobre el género emergen perspectivas que lo analizan como fluctuante e intersectado. Según Richards (2011), el

feminismo se trasladó primero de la identidad de las mujeres como conjunto de propiedades cerrado sobre el núcleo homogéneo de una feminidad esencial, a la diferencia que analizaba lo femenino como reverso asimétrico de lo masculino-patriarcal. Pasó luego de la diferencia absolutizada como femenina, a las diferencias que se multiplican en cada mujer y entre las mujeres, mientras que hoy la teoría feminista acentuaría la multidiferenciación del sujeto, abarcando el plural multidiferenciado del conjunto de identidades y diferencias, que traspasan la simple oposición sexual e interconectan distintas coordenadas de poder, hegemonía, cultura y resistencia. Desde allí se tensa el límite entre el adentro y el afuera de los marcos fijados como dominación o subalternidad.

Cabe destacar, adicionalmente, cuán relevantes para la vida social resultan las eclosiones en el ámbito de la identidad de género, dadas las modificaciones que están ocurriendo en el mundo laboral y dado que el trabajo como dimensión de identidad se ve acompañado crecientemente de otras esferas que ganan espacio para la formación de la identidad, como son la familia o las amistades, y en las que se depositan importantes expectativas que, debido a ciertas circunstancias, pueden verse cumplidas o frustradas (Vendramin, 2011). En cuanto a la familia, resaltar que ella se encuentra sometida a cambios demográficos vertiginosos en la región y que la combinación entre vida laboral y vida familiar y las responsabilidades y los derechos de cuidado están sometidos a la acción de diversas fuerzas que las personas –eminentemente las mujeres– y las familias no pueden asumir de manera aislada. Ello clama crecientemente por políticas públicas en el ámbito del cuidado y de la conciliación entre vida laboral y familia, y que permitan conjugar los derechos de género, de la niñez y de los adultos mayores, favorecer el rejuvenecimiento de la población, la sostenibilidad del financiamiento de los sistemas de protección social y la calidad del empleo femenino.

Como lo muestra la experiencia europea, de no actuarse oportunamente en este ámbito las sociedades pierden la oportunidad para reorientar el Estado de bienestar (en el caso de América Latina, de consolidar un Estado de bienestar), ya que el envejecimiento de la población hace cada vez más difícil innovar en políticas y asumir los riesgos sociales nuevos. Han sido los países escandinavos los que han desa-

rollado tempranamente sistemas de cobertura contra estos riesgos (Abrahamson, 2011).

### II.3. *La heterogeneidad de la discriminación y sus tensiones internas*

Respecto de los grupos de identidad cultural, resultan muy fecundos para la reflexión algunos profundos planteamientos de Gutman (Sojo, 2011b). Ciertas adhesiones culturales son heredadas y se afirman con el paso del tiempo, pudiendo considerarse libres desde el punto de vista de la política, siempre y cuando no sean impuestas por las autoridades políticas o cuasipolíticas. Otras adhesiones culturales no se heredan en absoluto, sino que se eligen a pesar de la herencia cultural, o como rebeldía contra ella. También existen adhesiones culturales de ambas categorías que no se encuentran sin más por el mundo, sino que emergen de la capacidad creativa de acción de los individuos. Los grupos de identidad cultural no pueden –ni deben– abarcar en su totalidad las identidades individuales, ya que los individuos son agentes creativos, no sólo objetos de socialización. Por ello, si la identidad de los individuos es más que lo que una única cultura puede abarcar, la autoridad soberana de un grupo no puede fundarse en una presunta correspondencia unívoca entre la identidad cultural del grupo y la de sus integrantes. Por otra parte, la sociedad debe cautelar la libertad del vínculo que las personas establecen con los grupos. En ese sentido, tan importante como la libertad de asociarse a un grupo que se nutre de un consentimiento informado también lo es el derecho a abandonarlo, lo cual no puede ser un simple evento formal. Por otra parte, «la violación de los derechos individuales por parte de los grupos no puede justificarse sobre la base del consentimiento informado».

Un ámbito de polémica en la región se refiere a la manera en que las exclusiones se intersectan. Por ejemplo, considerando la perspectiva de género, se subraya que los movimientos indígenas que han expandido el lenguaje del derecho hacia el de los derechos colectivos no reconocen necesariamente la discriminación de las mujeres dentro de sus comunidades, en circunstancias en que una nueva perspectiva



que reconozca esta discriminación y actúe contra ella podría llevar a una profundización de la justicia social y de sus instituciones y a consolidar la capacidad legal local (Jaquette, 2011).

Para matizar la idea de que cuanto más sólida sea la comunidad, más nítida sería la identidad de sus miembros y, con ello, mayor el sentido de pertenencia y la cohesión social, Stavenhagen (2011) señala dos fenómenos preocupantes en las comunidades indígenas. Por una parte, advierte que numerosas comunidades están fragmentadas y son escenario de conflictos latentes o manifiestos, pequeños o grandes, entre familias o facciones que frecuentemente se generan por relaciones diversas con el exterior, en las que intervienen agentes externos públicos o privados principalmente en torno al manejo de los recursos (tierras, aguas, bosques, minerales etc.), y que pueden conducir a la desintegración de la cohesión social interna de la comunidad. Además, previene respecto de que la estructura de la comunidad –que puede ser una forma de defensa contra su desintegración– puede también transformarse en un impedimento para la innovación, la creatividad y el desarrollo, y con ello para el ejercicio de los derechos humanos individuales, sobre todo de las mujeres. Sin embargo, sostiene que la preocupación por la vigencia de los derechos individuales, principalmente de las mujeres, en el seno de estas comunidades puede a veces tener más bien un trasfondo ideológico, y que la preocupación debe ser sometida a verificación empírica. Como vemos, esto se engrana con las tensiones entre el derecho a la diferencia y la diferencia en el derecho que esbozamos en el punto previo.

### III. IDENTIDAD Y PLURALIDAD DE LAS FORMAS DE VIDA COMO FUNDAMENTO POLÍTICO DE LA PERTENENCIA<sup>7</sup>

Siendo la política el arte de la construcción de lo social y el ámbito de la búsqueda colectiva de la satisfacción de valores y necesidades, las identidades se constituyen y se articulan políticamente, cuando se plantean reivindicaciones que demandan un reconocimiento social y acciones para su consecución.

---

<sup>7</sup> Aquí se reproduce la parte 4 de nuestro artículo Sojo, 2011b.

En aras del pluralismo de las formas de vida y de un despliegue concomitante de necesidades y valores que permita encarar las asimetrías y exclusiones, la democracia permite actuar contra la pretensión de uniformidad de lo social o contra el carácter excluyente que –como señala Agnes Heller– implica la nivelación social de las necesidades o de los valores<sup>8</sup>. En ese marco, el reconocimiento recíproco de los sujetos regula sus inevitables conflictos y disensos, siendo justificados todos los disensos que no impliquen la muerte física, la degradación, la marginación política y la explotación económica (Sojo, 1985: 30-43)<sup>9</sup>.

Resulta inquietante cuando las diferencias se magnifican o se postulan como irreductibles, ahondando un foso respecto de otras identidades; cuando se conciben como un atrincheramiento, como una visión defensiva y ahistórica de la identidad que entiende la identidad de un país o grupo como una realidad inmodificable, que sólo puede proyectarse como eterna repetición de un pasado válido para siempre (Ottone y Sojo, 2007).

De allí la importancia de relacionar el concepto de identidad con las opciones éticas; por ejemplo, como orientación dentro de opciones morales que no siempre son fácilmente jerarquizables y que, incluso, pueden a menudo ser contradictorias. O bien, considerar que la identidad –aunque pueda apoyarse en datos objetivos– es una interpretación subjetiva de ellos, con lo cual no está directa y obligatoriamente determinada por ningún condicionante natural o social (Appiah, 2007). Esta idea es congruente con el concepto de cohesión social de la CEPAL, que involucra el sentido de pertenencia como elemento de la subjetividad.

---

<sup>8</sup> La filosofía de Agnes Heller respecto de las necesidades, que floreció como una osada crítica al totalitarismo de posguerra en Europa del Este (véase Sojo, 1985, capítulo 1), resulta fecunda y de gran actualidad para pensar la superación de las diásporas identitarias, debido a la nivelación de las necesidades que imponen las lógicas fundamentalistas, en términos de que la cultura abarcadora concomitante proporciona el contexto de elección para sus miembros, hasta el punto de poder subordinar las elecciones personales a las que decidan las autoridades de esa cultura (Gutman, pp. 76, 80 y 272).

<sup>9</sup> Véase en Sojo (1995), entre otras, las obligadas referencias que subyacen tras estos planteamientos a Lechner, Heller, Fehér, Dos Santos y García y que, dada la comprensión del texto, no puedo realizar acá. Originalmente esa perspectiva se desarrolló concibiendo la lucha contra las diversas asimetrías de poder (Sojo, 1985, p. 41). Como puede advertirse, acá el planteamiento original se ha reformulado, ampliándolo, para postularlo como consustancial a la convivencia democrática.

Lo cierto es que las identidades se perfilan y deslindan mediante una delimitación y un reconocimiento recíproco, proceso político que es inherentemente conflictivo, ya que –como lo han planteado Lechner, Fehér y Heller– las identidades no existen a priori y la lucha política es por la propia diferenciación, articulación y constitución de los sujetos, lo cual determina divisiones o identificaciones entre ellos y en el seno de las agrupaciones que buscan articular identidades. Por la misma razón, estos procesos remiten a las correlaciones de fuerza en los diversos planos de poder que se relacionan con esta dimensión simbólica de la política. Al ser la política una interacción no calculable (con las palabras de Lechner), esta misma imprevisibilidad hace necesario buscar una formalización que acote el campo de las conductas permitidas. Por ello es crucial que la organización democrática de la sociedad encarne la diversidad social y le confiera legitimidad formal, pues los simples pactos de reciprocidad entre sujetos serían insuficientes para fundamentar un orden democrático (Sojo, 1985).

Como lo señalaron Dos Santos y García, la convivencia democrática tampoco puede basarse únicamente en un cálculo de valores e intereses y los valores pueden situarse dentro de los planos que Lechner denominó dimensiones no materiales de la política: la cognitiva –qué es real–, la normativa –qué es válido– y la simbólica –a dónde pertenezco–. Este engarce resulta también adecuado para pensar la identidad.

En tal sentido recuperamos nuestro viejo planteamiento de que la pluralidad de las formas de vida puede ser un punto de partida válido, un principio formal de veracidad en la discusión sobre valores, ya que sustenta el reconocimiento recíproco y remite, por tanto, a las reglas de interacción de los actores. Tal como lo plantea Agnes Heller, si bien los valores que sustentan las identidades pueden reclamar una aceptación general, su universalidad sólo puede plantearse en el plano del deber ser (*sollen*) y no en su aplicación práctica, ya que diversos valores igualmente válidos pueden acarrear teorías o prácticas de exclusión mutua. Es decir, quien actúa en una situación concreta no puede exigir universalidad para su acción por motivos morales, sino exclusivamente para los valores que a ella subyacen (Sojo, 1985: 36-38).

La heterogeneidad de los sujetos políticos tiene relevancia respecto de la representatividad, la movilización política y la gama de discurs-

sos en torno a la identidad. Si la democracia se entiende como el ámbito y las reglas institucionales en cuyo marco se desarrollan procesos democráticos de construcción de identidades, nadie puede reclamar para sí la exclusividad de la representación de identidad alguna, ni tampoco la de grupos subalternos que han estado excluidos a lo largo de la historia. Ello es válido tanto respecto de las instituciones propias de la democracia representativa, como de la democracia participativa, ya que las consultas ciudadanas y otras formas de participación requieren la presencia de una amplia gama de organizaciones (Sojo, 1985).

Dadas las escisiones que son inherentes al orden social –como bien dijo Lechner–, la política comunica y toda comunicación implica formalizar discontinuidades (Ib., p. 41). De allí la necesidad de fortalecer una lengua «política», que permita a todos los ciudadanos entenderse unos con otros para gestionar los asuntos comunes: se trata de la conversación como «metáfora de la inclusión en la experiencia y las ideas de los otros». Esa «lengua política» implica obligaciones respecto de los demás que evidencian interés por los valores universales y respeto por legítimas diferencias, al reconocer que «los vocabularios axiológicos de todas las culturas se superponen lo suficiente como para iniciar una conversación» y requieren juicio y discreción (Appiah, 2007b: 18, 91, 95 y 124).

## BIBLIOGRAFÍA

- ABRAHAMSON, Peter (2011) «El sentido de pertenencia en el contexto del Estado de Bienestar europeo», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- APPIAH, Kwame Anthony (2007a), *La ética de la identidad*, Buenos Aires, Katz editores.
- (2007b), *Cosmopolitismo. La ética en un mundo de extraños*, Buenos Aires, Katz editores.
- CEPAL (2007), *Cohesión social. Inclusión y sentido de pertenencia en América Latina y el Caribe*, CEPAL/AECI/SEGIB, Santiago de Chile, enero.

- CEPAL Y LATINOBARÓMETRO (2010), *América Latina frente al espejo. Dimensiones objetivas y subjetivas de la inequidad social y el bienestar en la región*, CEPAL/AECID/Latinobarómetro, Santiago de Chile, abril.
- COSTA, Sérgio (2011), «Perspectivas y políticas sobre racismo y afrodescendencia en América Latina y el Caribe», en Martín Hopenhayn, y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- GUTMANN, Amy (2008), *La identidad en democracia*, Buenos Aires, Katz Editores.
- HOPENHAYN, Martín (2011) «Juventud y cohesión social: una ecuación que no cuadra», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- HOPENHAYN, Martín y SOJO, Ana (eds.) (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- JAQUETTE, Jane (2011), «Derechos de las mujeres, derechos indígenas y cohesión social en América Latina», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.) (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- JONES, Robert Alun (1986), *Emile Durkheim: An Introduction to Four Major Works*, Beverly Hills (CA), Sage Publications, Inc.
- MARRAMAO, Giacomo (2006), *Pasaje a Occidente. Filosofía y globalización*, Buenos Aires, Katz Editores.
- (2011), «Tras Babel: identidad, pertenencia y cosmopolitismo de la diferencia», en Martín Hopenhayn, y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- MARTÍN BARBERO, Jesús (2011), «Pertenencia en el horizonte de las nuevas tecnologías y de la sociedad de la comunicación», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- OTTONE, Ernesto y SOJO, Ana (2007), «La racionalidad política de la cohesión social», *Pensamiento Iberoamericano* 1, 2.ª época, coordinado por María Ángeles Durán y José Luis Machinea, Madrid.

- PAZ ARAUCO, Verónica y GRAY MOLINA, George (2011), «Sentidos de pertenencia que transforman: la cambiante pirámide social boliviana», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.) (2011), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- SEN, Amartya (2006), *Identity and Violence. The Illusion of Destiny*, Nueva York, W.W. Norton & Company.
- (2009), *The Idea of Justice*, Cambridge (MA), The Belknap Press of Harvard University Press.
- SOJO, Ana (2011a), «La creación de condiciones para el acceso universal a la salud en América Latina: derechos sociales, políticas de protección social y restricciones financieras», en prensa en *Ciência & Saúde Coletiva*, Associação Brasileira de Saúde Coletiva.
- (2011b), «¿Del derrotero a las raíces y/o de las raíces al derrotero?: identidades y cohesión social en América Latina», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- STAVENHAGEN Rodolfo (1985), *Mujer y política. Ensayo sobre el feminismo y el sujeto popular*, San José, DEI.
- (2011), «La identidad indígena en América Latina», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.
- VENDRAMIN, Patricia (2011), «Trabajo, sentido de pertenencia y cohesión social en Europa Occidental», en Martín Hopenhayn y Ana Sojo (eds.), *Sentido de pertenencia en sociedades fragmentadas: América Latina en una perspectiva global*, en prensa.



## 10. DESARROLLO Y POLÍTICAS DE AYUDA: ESTRATEGIAS E INSTRUMENTOS DE LA UE EN AMÉRICA LATINA

JOSÉ ANTONIO SANAHUJA

### I. INTRODUCCIÓN

En el decenio de 2000, el escenario del desarrollo y de las políticas de cooperación ha experimentado importantes cambios, que han alterado la posición de América Latina en la agenda internacional del desarrollo y en los flujos de ayuda. A finales de los años ochenta, en el periodo en el que la entonces Comunidad Económica Europea se implicó en la resolución de los conflictos centroamericanos, la región, sumida aún en la crisis de la deuda, se encontraba sometida a los programas de estabilización y ajuste de las instituciones de Bretton Woods y la ayuda al desarrollo, que tenía un papel poco relevante en la financiación externa, era sobre todo un instrumento para respaldar los procesos de paz y reconstrucción en Centroamérica, así como los procesos de transición y consolidación democrática tanto en esa región, como en el conjunto de América Latina.

A mediados de 2000, el escenario era muy distinto en cuanto a corrientes de recursos, motivaciones y actores relevantes. Varias tendencias se observan con claridad: una creciente privatización y transnacionalización de la financiación del desarrollo, con los flujos oficiales, y en particular la ayuda oficial al desarrollo (AOD), relegados a una posición cada vez menos importante; cambios en la racionalidad de la ayuda, ahora presidida por los Objetivos de Desarrollo del Milenio, aunque también están presentes los imperativos de seguridad de la «Guerra Global contra el Terrorismo» y las dificultades para definir y promover una agenda de cooperación diferenciada para los países de renta media (PRM); cambios en el peso relativo de los donantes de la región, con países que reducen su ayuda a América Latina –entre



ellos, varios Estados miembros de la UE—, orientándola a otros países y regiones de menor desarrollo, lo que aumenta la importancia relativa de otros donantes, como España o las instituciones comunitarias; finalmente, emergencia de nuevos actores de la propia región, a través de la cooperación regional y la cooperación «Sur-Sur».

La UE ha sido un actor relevante en el impulso de la agenda internacional de desarrollo de los Objetivos de Desarrollo del Milenio (ODM) y en particular en lo referente los compromisos derivados del Objetivo 8 en cuanto al aumento de la ayuda, la mejora de su eficacia y la coherencia de políticas. Al mismo tiempo, ello ha demandado importantes cambios en la propia política de desarrollo de la UE y de los Estados miembros. Sin embargo, aunque resulte paradójico, en ocasiones la propia UE también ha sido un obstáculo para el cumplimiento de esa agenda, en lo que se refiere a la coherencia de políticas, como las que afectan al comercio y el desarrollo. En este análisis se reseñarán brevemente los elementos que, en ese contexto más amplio, han contribuido a conformar la política y los instrumentos de la cooperación de la UE con América Latina.

## II. LA UE, LA ARQUITECTURA DE LA AYUDA Y LAS REFORMAS DE LA POLÍTICA DE DESARROLLO

### II.1. *El consenso europeo de desarrollo: una estrategia común para la UE y sus Estados miembros*

En primer lugar, la UE ha tratado de dotarse de una estrategia común de cooperación, compartida tanto por la CE como por los Estados miembros, atendiendo a los principios de coordinación y de complementariedad. Resultado de ello ha sido la adopción de posiciones comunes en los foros multilaterales y, en particular, la adopción del «Consenso Europeo de Desarrollo» en 2000, y posteriormente en 2005. Este documento, que afecta tanto a las políticas bilaterales como a las de la CE, es un visible ejemplo de «europeización» de políticas: establece una visión compartida de los desafíos del desarrollo y hace explícito el compromiso de la UE con los ODM y la agenda internacional de eficacia de la ayuda, en particular con los

principios de alineamiento, apropiación, armonización, corresponsabilidad y gestión orientada a resultados de la Declaración de París (2005) y la Agenda de Acción de Accra (2008) sobre eficacia de la ayuda. En concreto, la UE se compromete a asumir un papel de liderazgo en este proceso, con compromisos adicionales a los adoptados en el seno del CAD<sup>1</sup>. También establece objetivos comunes y, como se indicó, define prioridades en relación a los países más pobres y los sectores sociales básicos, aunque sin olvidar a los Países de Renta Media (PRM), en el contexto de una concepción multidimensional de la erradicación de la pobreza que se extiende a la gobernanza democrática, la justicia social, el acceso a los servicios sociales, el medio ambiente y la prevención de conflictos.

El Consenso Europeo también aborda las tareas específicas de la cooperación comunitaria; en particular, reafirma el principio de «valor añadido» –en aplicación del principio de subsidiariedad, la cooperación comunitaria debe hacer sólo aquello en lo que puede tener un valor añadido respecto a la bilateralidad de los Estados miembros–: reclama estrategias diferenciadas en función de las características de los países receptores –en particular, entre países de renta media alta y renta media baja, y países de renta baja–, refiriendo al principio de concentración geográfica y sectorial. En aplicación de lo anterior, identifica las siguientes nueve áreas prioritarias: (a) comercio e integración regional; (b) medio ambiente y manejo sostenible de los recursos naturales; (c) infraestructura, transportes y comunicaciones; (d) agua y energía; (e) desarrollo rural, planeamiento territorial, agricultura y seguridad alimentaria; (f) gobernanza, democracia, derechos humanos y apoyo a las reformas económicas e institucionales; (g) prevención de conflictos y apoyo a los Estados frágiles; (h) desarrollo humano; (i) empleo y cohesión social.

Finalmente, se reafirma el principio de coherencia de políticas, prestando atención a las políticas comunitarias en las siguientes áreas: comercio, medio ambiente, cambio climático, seguridad, agricultura, pesca, dimensiones sociales de la globalización, empleo y trabajo decente,

---

<sup>1</sup> Conclusiones del Consejo de noviembre de 2004 sobre la contribución de la UE a la coordinación, armonización y alineamiento, y Conclusiones del Consejo de 11 de abril de 2006 sobre la Declaración de París.

migraciones, investigación, desarrollo e innovación, sociedad de la información, transporte y energía<sup>2</sup>. En 2009, una nueva Comunicación de la Comisión sobre coherencia afirmó el denominado *Whole of the Union Approach* (Comisión Europea, 2009b) y dio paso a un programa de trabajo sobre Coherencia de Políticas para el Desarrollo<sup>3</sup>. Éste señaló la creciente importancia de ese principio ante el fenómeno de la globalización y la creciente importancia de las interdependencias globales ante las políticas de desarrollo. Cinco aspectos prioritarios fueron identificados por ese enfoque: combatir el cambio climático; seguridad alimentaria global; migración y desarrollo; derechos de propiedad intelectual y desarrollo; y seguridad y construcción de la paz.

## II.2. *La agenda de desarrollo para los Países de Renta Media (PRM)*

Para América Latina y el Caribe la agenda de los ODM –o, más bien, su interpretación reduccionista– es manifiestamente insuficiente, en particular para los PRMA de la región, dado que en ellos la pobreza no es tanto consecuencia de la falta de recursos, como de la desigualdad y la exclusión, de debilidades institucionales y de una «economía política del mal gobierno» de la que se benefician las élites tradicionales. La región demanda una agenda de desarrollo más amplia, que permita hacer frente a lo que Alonso (2006) ha denominado las «trampas del progreso» que afectan a la región, que radicarían en: (a) la debilidad institucional y la falta de cohesión social; (b) la vulnerabilidad de su inserción internacional, en particular financiera y comercial; y (c) las dificultades para la transformación tecnológica y productiva.

Por consiguiente, más que reducir la ayuda, se debería reorientar a promover esa agenda de cambio. En concreto, debería centrarse en tres grandes ejes de política (Alonso, 2007; Tezanos y Domínguez, 2010; Grynspan y López-Calva, 2010).

---

<sup>2</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de mayo de 2005, sobre la Comunicación de la Comisión (2005c) sobre coherencia de políticas para el desarrollo. En virtud de ellas, se ha elaborado un informe periódico sobre coherencia de políticas para el desarrollo.

<sup>3</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de 18 de noviembre de 2009.

En primer lugar, el fortalecimiento institucional y la cohesión social: instituciones frágiles significa débil capacidad del gobierno para proveer bienes públicos, para gestionar los conflictos distributivos, para afrontar los *shocks* externos, para la regulación de los mercados, la gestión de los servicios públicos o para asegurar la cohesión social y reducir la elevada desigualdad de la región. Todo ello contribuye a minar la legitimidad de las instituciones. Por ello, la mejora de las políticas públicas a través de la reforma institucional, el intercambio de experiencias, que reducen el coste de la innovación, el fortalecimiento de programas de salud y educación, al igual que el respaldo a los actores favorables al cambio constituyen ámbitos prioritarios para una política de cooperación eficaz con los PRM. Un aspecto clave que expresa tanto la fragilidad institucional como la falta de cohesión es la debilidad fiscal del Estado, por lo que el apoyo financiero y técnico al «pacto fiscal» y las reformas tributarias son clave.

En segundo lugar, la estabilidad financiera y las políticas contracíclicas: la vulnerabilidad a *shocks* financieros es el resultado de la inserción, en mercados financieros altamente volátiles, de PRM con alto nivel de deuda, mercados nacionales de capital limitado, altas necesidades de financiación a corto plazo y liberalización apresurada de la cuenta de capital. Ello demanda mayor regulación de las finanzas internacionales y de sus aspectos «sistémicos» mediante una «nueva arquitectura financiera internacional»; fortalecer los sistemas financieros nacionales y su regulación pública; hacer frente al problema de la deuda soberana con una regulación internacional adecuada; y permitir que los PRM adopten medidas contracíclicas ante las crisis, preservando los avances logrados en la reducción de la pobreza.

En tercer lugar, las políticas para mejorar la inserción en el comercio internacional a través de una mayor competitividad y un acceso asegurado a los mercados externos. Entre estas políticas –a menudo contempladas en las llamadas «agendas complementarias» de los acuerdos de libre comercio– destacan la mejora de las infraestructuras y, especialmente, la mejora de la productividad mediante la incorporación de conocimiento y la mejora de la educación y la investigación, desarrollo e innovación (I+D+I). De esta manera, se rompería el «círculo vicioso» que afecta a la región, caracterizada por su especialización exportadora de productos intensivos en recursos naturales y empleos de baja cali-

dad, y sus bajas cargas fiscales. En este ámbito, una política de cooperación al desarrollo que vaya más allá de la ayuda requiere una apertura comercial bien planteada, a través de acuerdos –sea la integración regional Sur-Sur o los acuerdos Sur-Norte– que aseguren el acceso a mercados externos, alienten la inversión externa, e incentiven la innovación y la competitividad; pero que también reconozcan las asimetrías, y dejen espacio a las políticas activas para atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial si se trata de acuerdos Sur-Norte, en los que las asimetrías son mayores. Finalmente, se requiere una mayor cooperación en ciencia y tecnología a través de programas que favorezcan tanto la generación de capacidades endógenas, como la transferencia de tecnología del exterior.

La agenda de los PRM ha sido en parte recogida en el «Consenso Europeo sobre Desarrollo» de 2005. Según este documento, la prioridad para la asignación de la AOD de la UE y de los Estados miembros serán los países de renta baja, pero «la UE también continuará comprometiéndose a apoyar políticas favorables a los pobres en los PRM, especialmente los países de renta media-baja, y nuestra ayuda al desarrollo estará enfocada a la reducción de la pobreza, en sus aspectos multidimensionales, en el contexto del desarrollo sostenible» (punto 24); agregándose, en relación a la política comunitaria, que «... el apoyo a los PRM también es importante para alcanzar los ODM. Muchos países de renta media-baja están afrontando el mismo tipo de dificultades que los países de renta baja. Un gran número de pobres se enfrentan a graves desigualdades y una débil gobernanza, que amenazan la sostenibilidad de sus propios procesos de desarrollo [...] Muchos PRM tienen un papel importante en cuestiones políticas, de seguridad, o comerciales, produciendo o protegiendo los bienes públicos globales, y actuando como «anclas» regionales. Pero también son vulnerables a *shocks* externos o están sufriendo o recuperándose de conflictos» (punto 61). Esta agenda, finalmente, fue recogida por la Declaración de Viena, adoptada en la IV Cumbre UE-ALC. En particular, en la sección referida a las políticas de cooperación al desarrollo, se dio la bienvenida «... al continuo apoyo a los países de renta media, a través de la cooperación económica y para el desarrollo, incluyendo la ejecución de las estrategias de erradicación de la pobreza, habida cuenta de su papel en temas políticos, de seguridad y de comercio» (punto 41).

### II.3. *La reforma de la política de desarrollo y los instrumentos financieros*

En los últimos diez años también se ha llevado a cabo una ambiciosa reforma administrativa que ha tratado de superar los problemas acumulados causados por una estructura organizativa disfuncional, escasez de personal y retrasos burocráticos. Sin ánimo de exhaustividad, hay que reseñar el establecimiento de la agencia Europeaid en 2001, la redefinición de funciones entre esa agencia y otros servicios de la Comisión en la DG (Dirección General) Desarrollo y la DG Relaciones Exteriores, y el establecimiento de una metodología de programación plurianual, con ciclos coincidentes con las «perspectivas financieras» de la UE, que se empezó a aplicar al completo a partir de 2005 y comporta, además, mejoras importantes en relación a la evaluación y el control de calidad. Finalmente, se ha procedido a una «desconcentración» de los servicios y el personal de la Comisión, a favor de las Delegaciones en países en desarrollo, y se ha mejorado la dotación de personal.

Un elemento de capital importancia ha sido la adopción de nuevos instrumentos presupuestarios, que ha racionalizado la amplia, pero fragmentada, panoplia de líneas presupuestarias y reglamentos hasta entonces vigentes: el Instrumento de Vecindad; el Instrumento de Preadhesión; el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD); el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos (que sustituye a la anterior Iniciativa Europea para la Democracia y los Derechos Humanos); y el Instrumento de Estabilidad (que sustituye al anterior Mecanismo de Reacción Rápida). Son estos tres últimos los que afectan a la cooperación con América Latina y, en particular, el más importante por su cobertura y recursos es el nuevo Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD)<sup>4</sup>.

---

<sup>4</sup> Reglamento (CE) 1638/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Vecindad (IVE), de 24 de octubre de 2006; Reglamento (CE) 1.085/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Preadhesión (IPA); Reglamento (CE) 1905/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD), de 18 de diciembre de 2006; Reglamento (CE) 18889/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento para la Promoción de la Democracia y los Derechos Humanos, de 20 de diciembre de 2006; y Reglamento (CE) 1717/2006 del Parlamento Europeo y del Consejo sobre el Instrumento de Estabilidad (IE), de 15 de noviembre de 2006.

El ICD sustituye a los anteriores «reglamentos geográficos», entre ellos el Reglamento 442/92 para los Países en Vías de Desarrollo de Asia y Latinoamérica (PVD/ALA), que reguló la cooperación comunitaria con esa región desde 1982, así como a más de diez reglamentos temáticos. Para el periodo 2007-2013 cuenta con una dotación presupuestaria indicativa de 16.897 millones de euros, de los que 2.690 (el 16%) se destinarán a América Latina. Para cada región se establecen prioridades concretas, que en el caso de América Latina son:

- *Promoción de la cohesión social*: a través de políticas fiscales y de bienestar social, el fomento de inversiones productivas para crear más y mejor empleo, las políticas contra las drogas ilícitas, la educación y la salud.
- *Apoyo a los procesos de integración regional*, incluyendo la interconexión de redes de infraestructuras en coordinación con los apoyos del BEI y otras instituciones.
- *Apoyo al refuerzo de las instituciones públicas* para la buena gobernanza y la protección de los derechos humanos, incluyendo los derechos de los niños y de las poblaciones indígenas y las minorías.
- *Apoyo a la creación de un área común de educación superior UE-América Latina*.
- *Promoción del desarrollo sostenible* y, en particular, la protección de los bosques y la biodiversidad.

El ICD incluye, además, «programas temáticos» a los que se destina un presupuesto indicativo de 5.596 millones de euros. Las actividades realizadas a partir de estos programas pueden llegar a todas las regiones en desarrollo, con independencia de las asignaciones geográficas, por lo que podrán complementarlas. Los programas, aprobados en enero de 2006, son los siguientes<sup>5</sup>:

- *Invertir en las personas*: programa de desarrollo social y humano con una dotación de 1.060 millones de euros. Se enfocará funda-

---

<sup>5</sup> Los documentos son *Investing in people*, COM(2006), 18 final; *Non-state actors and local authorities in development*, COM(2006), 19 final; *Environment and Sustainable Management of Natural Resources including energy*, COM(2006), 20 final; *Food Security*, COM(2006), 21 final; y *Migration and asylum*, COM(2006), 26 final.

mentalmente a lograr buenos servicios básicos de salud para todos, prestando atención a problemáticas específicas, como el VIH y el sida; lograr una educación básica de calidad; promover la igualdad de género; y desarrollar la cultura y las industrias culturales.

- *Medio ambiente y gestión sostenible de los recursos naturales*: con 804 millones de euros, este programa sustituye y amplía la anterior línea presupuestaria «Medio ambiente y bosques tropicales». Permite un enfoque más amplio de esta cuestión, relacionado con las estrategias nacionales de sostenibilidad y de adaptación al cambio climático, la promoción de un uso eficiente de la energía y la mejora de la gobernanza internacional ante problemas ambientales globales.
- *Actores no estatales y autoridades locales en el desarrollo*: dotada con 1.639 millones de euros, sustituye y completa la antigua línea de cofinanciación a ONG. Pretende contribuir a los ODM a través de la acción de ONG y gobiernos locales y fortalecer la sociedad civil en los países en desarrollo. Son elegibles tanto ONG y organizaciones sociales de la UE que trabajen en proyectos en países en desarrollo y en actividades de educación y sensibilización en la UE, como ONG y organizaciones sociales de los propios países en desarrollo.
- *Seguridad alimentaria*: con una previsión de 1.709 millones de euros, pretende contribuir a los ODM referidos a la lucha contra el hambre y la desnutrición, promoviendo la seguridad alimentaria, y hacer un uso adecuado de la ayuda alimentaria en situaciones de crisis.
- *Migración y asilo*: con 384 millones de euros, este programa apoyará a los países en desarrollo para asegurar una mejor gestión de los flujos migratorios, tanto los que se dirigen a la UE, como las migraciones «Sur-Sur», así como para impulsar acciones de codesarrollo.

## II.4. Eficacia de la ayuda y división del trabajo

Entre 2006 y 2007 se adoptó una nueva política de división del trabajo para las instituciones comunitarias y los Estados miembros, que, en consonancia con la Declaración de París y el Consenso Europeo de Desarrollo, tiene como propósito fomentar una mayor especiali-



zación sectorial y geográfica y evitar que «todos hagan de todo, en todas partes». Esa política afectará sensiblemente al perfil de cada donante de la UE y a la forma en la que se asegura la aplicación del principio de complementariedad. Tras la definición en 2006 de una serie de principios generales por parte del Consejo, se adoptó el «Código de conducta de la UE sobre división del trabajo en política de desarrollo» de 2007. Según este Código, la especialización de los donantes debe basarse en las demandas de los países en desarrollo; dicha especialización no debe convertirse en una excusa para reducir la ayuda; y la «ventaja comparativa» de cada donante no debe emanar de la disponibilidad de recursos, sino de las capacidades, pericia, experiencia acumulada y especialización geográfica y sectorial.

La división del trabajo entre donantes comporta nuevas formas de actuación, en particular la cooperación delegada, por la que los Estados miembros y/o las instituciones comunitarias podrán actuar en un país a través del donante con mayores capacidades y especialización. También debería promover un «mapa» más racional de la distribución de la ayuda, evitando que persistan *donor orphans* por el efecto agregado de las decisiones soberanas individuales de donantes y receptores por las que se va generando esa especialización. A tal efecto, entre 2009 y 2010 la Comisión y el Consejo adoptaron un marco operacional sobre eficacia de la ayuda, que, reconociendo que la división del trabajo se basa en decisiones soberanas de los Estados miembros, plantea la necesidad de contar con la información requerida para evitar solapamientos o vacíos y pide a la Comisión que ejerza el liderazgo del proceso y que, a partir de su presencia global, dé mayor importancia al problema de los *donor orphans*<sup>6</sup>.

## II.5. *El Tratado de Lisboa: la política de desarrollo, en el marco de la acción exterior de la UE*

Con el Tratado de Lisboa se pretende fortalecer el papel y la identidad de la UE como «actor global», a través de un diseño más inte-

---

<sup>6</sup> Véanse las Conclusiones del Consejo de Auntos Exteriores de 17 de noviembre de 2009 y de 14 de junio de 2010, referidas al marco Operacional sobre Eficacia de la Ayuda.

grado de la acción exterior de la UE, incluyendo tanto las políticas comunitarias –comercio, desarrollo...– como la política exterior y de seguridad común, y un anclaje más explícito de dichas políticas en los valores y objetivos de la Unión. Adicionalmente, se refuerza el marco institucional de dicha acción exterior, con la creación del Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE) y las figuras de presidente permanente del Consejo, y de Alto Representante de la UE para asuntos exteriores y política de seguridad. Todo ello incidirá en la política de desarrollo, a cuya naturaleza y objetivos también afecta directamente el Tratado de Lisboa.

El Tratado aporta, en primer lugar, una definición detallada y más integrada de la «acción exterior» de la UE, para la que se define un conjunto de objetivos y valores a los que se supeditan cada una de las políticas de la UE que conforman dicha acción, más allá de sus propios objetivos. En este contexto, se eleva el estatus y el papel de la cooperación al desarrollo de la UE y, en particular, de la lucha contra la pobreza. Desde Maastricht éste venía siendo uno de los objetivos de la política de desarrollo, pero con Lisboa se convierte en un objetivo general de la acción exterior de la UE (art. 5 del Tratado), al que deberán contribuir, de manera coherente, todas las políticas que conforman dicha acción exterior –política exterior y de seguridad, política comercial común...– y no sólo la política de ayuda externa.

Este enfoque *Whole of the EU* de lucha contra la pobreza ha sido interpretado de distinta manera. Se ha señalado, por una parte, el riesgo de que la cooperación al desarrollo de la UE esté más «politizada», al ser parte de estrategias más amplias de política exterior y de seguridad de la UE. Pero, por otro lado, se ha enfatizado que la lucha contra la pobreza se convierte en un objetivo más relevante de la acción exterior de la UE y de su conformación e identidad como «actor normativo» de las relaciones internacionales. Más allá de este debate, el Tratado asume una visión más amplia y «política» del desarrollo, por la que éste es más un problema de gobernanza, y no puede separarse de los problemas de la seguridad internacional, en vez de ser un ejercicio tecnocrático –y a menudo marginal– de carácter asistencial, o limitado a los clásicos problemas de inversión y de formación de capital físico o de capital hu-

mano. Este enfoque, en cierta medida, ya venía aplicándose en los países mediterráneos y de América Latina, donde el proceso de Cumbres ha dado origen a una política más integrada por parte de la UE, combinando diálogo político, acuerdos comerciales y ayuda al desarrollo.

Entre los cambios que se han de destacar se encuentra el que afecta a los objetivos específicos de la política de desarrollo. Desaparecen dos de los tres objetivos vigentes desde el Tratado de Maastricht –promover el desarrollo económico y social duradero de los países en desarrollo, especialmente de los más desfavorecidos y la inserción armoniosa y progresiva de los países en desarrollo en la economía mundial–, con lo que se refuerza su orientación a la lucha contra la pobreza, ahora definida como el «objetivo principal» de la política de desarrollo de la UE, en el marco de los objetivos internacionales en este ámbito (art. 208 del TFUE). Adicionalmente, Lisboa refuerza los requerimientos de coherencia. Hasta Niza, el principio de coherencia se situaba en el marco de la política de desarrollo, desde la que se afectaba a otras políticas. En el nuevo Tratado se sitúa en el marco más amplio de la acción exterior de la UE. Tanto el Consejo como la Comisión y la figura de Alto Representante habrán de velar por su cumplimiento.

Con Lisboa, la política de desarrollo sigue siendo una competencia compartida entre los Estados miembros y la UE, pero cambia la definición del principio de complementariedad. Hasta Niza, la política comunitaria debía ser complementaria de la que llevaban a cabo los Estados miembros. A partir del Tratado de Lisboa, esa relación es «de doble vía», pues ambas «se complementarán y reforzarán mutuamente» (art. 208.1 TFUE).

Partiendo de estos importantes cambios en los fundamentos jurídicos de la política de desarrollo, puede haber mejoras importantes en cuanto a su efectividad, continuidad y consistencia, pero se abren distintos interrogantes en cuanto a su implementación. Será necesario clarificar el papel y alcance de las competencias de la Alta representante y vicepresidenta de la Comisión encargada de las relaciones exteriores de la UE, así como los del comisario de desarrollo. Relacionado con lo anterior, no se ha resuelto la tensión existente entre los componentes comunitarios o supranacionales –entre los que se encuentra la

política de desarrollo— y los intergubernamentales —la política exterior y de seguridad común—, con lo que el nuevo marco institucional puede contribuir o bien a «comunitarizar» el Consejo, o, lo que es más probable, a «intergubernamentalizar» la Comisión. De cara a la política de desarrollo, la cuestión es especialmente relevante, dada la separación existente entre las funciones de implementación de la ayuda, en la agencia Europeaid, y las funciones de planeación, que para los países «no asociados», incluyendo América Latina, radicaban en la Dirección de Relaciones Exteriores de la Comisión (DG-RELEX), ahora subsumida en el nuevo SEAE, bajo la autoridad de la Alta Representante, y para los países del Grupo África-Caribe-Pacífico (ACP) en la Dirección de Desarrollo (DG-DEV), bajo la responsabilidad del comisario de Desarrollo. Las Delegaciones de la UE en países en desarrollo, que desempeñan también un papel clave en la planificación y la ejecución de la ayuda, quedan bajo la autoridad de la Alta Representante y, a través de esas delegaciones y del SEAE, esta figura adoptará un papel relevante en la elaboración de los documentos de programación CSP y RSP y sus presupuestos indicativos.

Como ha señalado el Parlamento Europeo a través del Informe Brok (Parlamento Europeo, 2010), este diseño plantea el riesgo de «descomunitarización» y, en particular, que se despoje a la Comisión de parte de sus competencias, especialmente en aquellos ámbitos de la política de desarrollo en los que cuenta con poderes ejecutivos. Con ello, se podría perder la necesaria autonomía de la política de desarrollo, necesaria para promover sus objetivos de lucha contra la pobreza como elemento transversal del conjunto de la acción exterior de la UE.

### III. LA COOPERACIÓN AL DESARROLLO UE-AMÉRICA LATINA

#### III.1. *El marco estratégico y de programación: visión de conjunto*

Desde la adopción de la estrategia para las relaciones con América Latina, en 1994 (Consejo de la Unión Europea, 1994), la UE y, en particular, la Comisión Europea ha expuesto su estrategia regional hacia América Latina en varios documentos elaborados por la

Comisión<sup>7</sup>. Por una parte, se encuentran las Comunicaciones de la Comisión al Consejo y al Parlamento, orientadas a la definición general de la política de la Comunidad Europea hacia América Latina y, por lo tanto, integradas en el proceso decisorio de la CE. En algunos casos, abarcan un quinquenio y establecen un presupuesto indicativo, mientras que en otros se definen posiciones y propuestas de corto plazo ante una Cumbre UE-ALC. Por otro, los documentos de programación regional y subregional (Regional Strategy Paper, RSP) y para cada país (Country Strategy Paper, CSP), cuyo objetivo es establecer la programación indicativa de la cooperación. En realidad, aunque hubo documentos anteriores –la Estrategia Regional 2002-2006, por ejemplo; puede decirse que el periodo 2007-2013 es el primero en el que ese marco de programación se habrá desplegado al completo. En 2005 y 2009, sendas Comunicaciones (Comisión Europea, 2005 y 2009) han establecido las prioridades políticas de la CE y en ese marco se está llevando a cabo el RSP para el periodo 2007-2013, las estrategias subregionales para los países andinos, Centroamérica y MERCOSUR y los CSP que corresponden a cada país (véase el Cuadro 1).

El examen de los documentos de estrategia regional revela un enfoque altamente integrado, combinando diálogo político, comercio y cooperación al desarrollo, y claros elementos de continuidad. En el ámbito político, la prioridad ha sido la gobernanza democrática y, en concreto, la consolidación de las instituciones democráticas y el Estado de derecho, la reforma del Estado, el respeto y vigencia de los derechos humanos y el «buen gobierno». En el ámbito económico, el apoyo a la integración regional, respaldando el fortalecimiento institucional, la coordinación de políticas, la participación de la sociedad civil y el acceso a mercados externos. En el ámbito social, la lucha contra la pobreza y la exclusión social, a través del concepto de «cohesión social». Finalmente, en lo referido a la gestión de las interdependencias, se han mantenido como prioridades la protección del medio ambiente, la lucha contra las drogas ilegales y la prevención y respuesta frente a desastres naturales. Temas «transversales» como la igualdad de género y la lucha contra la discriminación de indí-

---

<sup>7</sup> Los documentos son, Comisión Europea, 1995a, 1999, 2000a, 2002, 2004, 2005 y 2009.

genas, afrodescendientes y minorías también han tenido continuidad. Junto a estos elementos, se observa la aparición de nuevas prioridades derivadas del proceso de Cumbres de Jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe y la aplicación de las llamadas «prioridades de Tuusula», adoptadas en 2000. En concreto, las acciones de apoyo a la educación superior y el desarrollo de la sociedad de la información. Como se indicó, esa adaptación ha entrañado dificultades: existe un notable desequilibrio entre los compromisos políticos de las Cumbres y los recursos financieros disponibles, que no han aumentado.

CUADRO 1. *La cooperación de la CE en América Latina en el ciclo de programación 2007-2013: prioridades y financiación según los documentos de estrategia nacional/regional (Country Strategy Paper, CSP/Regional Strategy Paper, RSP)*  
(por niveles de renta)

<b>País o grupo</b>	<b>Prioridades estratégicas/sectores prioritarios de intervención</b>	<b>Presupuesto indicativo (M euros) (*)</b>
América Latina (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social y reducción de la pobreza y la desigualdad</li> <li>- Apoyo a la integración regional</li> <li>- Inversión en las personas y mejora del entendimiento mutuo</li> </ul>	556
América Central (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Fortalecimiento institucional de la integración regional</li> <li>- Apoyo a la unión aduanera y a políticas comunes</li> <li>- Fortalecimiento de la gobernabilidad y la seguridad</li> </ul>	75
Comunidad Andina (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la integración económica regional</li> <li>- Cohesión económica y social</li> <li>- Lucha contra las drogas ilícitas</li> </ul>	50
MERCOSUR (RSP)	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Institucionalización de MERCOSUR</li> <li>- Profundización de MERCOSUR y futuro acuerdo UE-MERCOSUR</li> </ul>	50

<i>Países de Renta Media Alta (PRMA)</i>		
Argentina	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Enseñanza y formación</li> <li>- Competitividad económica</li> <li>- Relaciones bilaterales y entendimiento mutuo</li> </ul>	65
Costa Rica	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social</li> <li>- Apoyo a la integración regional</li> </ul>	34
Brasil	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a relaciones y diálogos sectoriales bilaterales</li> <li>- Medio ambiente y desarrollo sostenible</li> </ul>	61
Chile	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social</li> <li>- Educación: intercambios académicos y becas</li> <li>- Innovación y competitividad</li> </ul>	41
México	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Diálogo sectorial sobre cohesión social</li> <li>- Apoyo al acuerdo de asociación y competitividad</li> <li>- Educación y cultura</li> </ul>	55
Panamá	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social</li> <li>- Apoyo a la integración regional</li> </ul>	38
Uruguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social y territorial</li> <li>- Innovación, investigación y desarrollo económico</li> </ul>	31
Venezuela	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a la modernización y la descentralización del Estado</li> <li>- Crecimiento económico equitativo y sostenible</li> </ul>	40
<i>Países de Renta Media Baja (PRMB)</i>		
Bolivia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Apoyo a PYMES y microempresas</li> <li>- Lucha contra las drogas ilegales</li> <li>- Gestión integrada de recursos naturales</li> </ul>	234

Colombia	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Paz y estabilidad, incluido el desarrollo alternativo</li> <li>- Estado de derecho, justicia y derechos humanos</li> <li>- Competitividad y comercio</li> </ul>	160
Ecuador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Inversión social en educación</li> <li>- Desarrollo económico, competitividad e integración regional</li> </ul>	137
El Salvador	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social y seguridad humana</li> <li>- Crecimiento económico, comercio e integración regional</li> </ul>	121
Guatemala	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social y seguridad ciudadana</li> <li>- Desarrollo económico y comercio</li> </ul>	135
Honduras	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Cohesión social y capital humano (salud y educación)</li> <li>- Gestión sostenible de recursos naturales (silvicultura)</li> <li>- Política global de justicia y seguridad ciudadana</li> </ul>	223
Nicaragua	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Democracia y buen gobierno</li> <li>- Educación</li> <li>- Crecimiento económico y comercio</li> </ul>	214
Paraguay	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Educación</li> <li>- Apoyo a la integración regional</li> </ul>	117
Perú	<ul style="list-style-type: none"> <li>- Estado de derecho, gobernabilidad e inclusión social</li> <li>- Desarrollo regional y cohesión social</li> </ul>	132

(\*) Recursos procedentes del Instrumento de Cooperación al Desarrollo (ICD). A estos fondos se les pueden sumar otros recursos procedentes de otros instrumentos de cooperación, así como de los programas regionales (AL-Invest, ALFA, @lis, URBAL, Eurosocias...).

FUENTE: Elaboración propia a partir de los RSP/CSP de la Comisión Europea.



Cabe observar que el procedimiento de definición de la estrategia por parte de la CE, de carácter unilateral conforme a las normas comunitarias, no se ajusta adecuadamente a los marcos multilaterales de una pauta de relación «interregionalista», como las «Cumbres», en la que hay notables asimetrías entre las partes. Tampoco se ajusta debidamente al modelo de relación, más horizontal, de la nueva generación de acuerdos de asociación adoptados en las relaciones con América Latina.

El documento *Una asociación de actores globales*, adoptado en 2009, establece prioridades adaptadas al nuevo ciclo político y a los cambios que se han producido en la realidad latinoamericana. Según esta Comunicación, se pretende intensificar el diálogo político a través de diálogos sectoriales y/o temáticos, y una adecuada combinación de marcos interregionales y bilaterales, tanto para abordar la agenda birregional, como para promover un mayor papel de ambas partes como «actores globales». En cuanto a la cooperación, se propone apoyar los procesos de integración tanto a través de los Acuerdos de Asociación, como del fomento de la interconectividad vía mejora de la infraestructura física, así como una adaptación de los instrumentos de cooperación.

### III.2. *La importancia relativa de la UE en los flujos de AOD dirigidos a la región*

Atendiendo a las cifras, se observa una fuerte caída en la participación de América Latina y el Caribe en la Ayuda Oficial al Desarrollo (AOD) mundial. Entre 2001 y 2008 la participación de la región en la AOD mundial descendió del 10% al 4,5%. Este cambio se relaciona con varios factores: por un lado, el fuerte crecimiento económico y el aumento de la inversión privada hacia los países más dinámicos de la región. Por otro lado, la aparición de los ODM, que han impulsado una significativa reorientación de la ayuda hacia los países más pobres de Asia meridional y África subsahariana. Finalmente, desde los atentados del 11-S se ha producido una marcada «securitización» de las relaciones internacionales, de la que no han escapado las políticas de ayuda. Una parte considerable del aumento de la AOD mundial es

atribuible a la denominada «Guerra Global contra el Terror» y se ha concentrado en los países más relevantes en dicha «Guerra», como Irak, Afganistán, Pakistán, Jordania, o Etiopía.

Ambas tendencias —«efecto ODM» y «securitización»— han tenido efectos visibles en el «mapa» que refleja la distribución de la ayuda entre países de América Latina. Han perdido peso los países de renta media alta (PRMA) y lo han ganado los países de renta media-baja de Centroamérica y la región andina. En 2008 seis países de renta media baja (PRMB) y baja —Colombia, Nicaragua, Haití, Bolivia, Honduras y Guatemala— concentraban la mitad de toda la AOD destinada a América Latina (véase Cuadro 2).

CUADRO 2. *Los diez principales receptores de AOD de América Latina y el Caribe, 2006-2008*

(miles de millones de dólares de AOD neta recibida de los donantes del CAD)

País	2006	2007	2008	Promedio trienal	% de AOD total recibida en ALC
Colombia	1.005	723	972	<b>900</b>	11%
Nicaragua	735	840	741	<b>772</b>	10%
Haití	580	702	912	<b>731</b>	9%
Bolivia	843	477	628	<b>649</b>	8%
Honduras	590	464	564	<b>540</b>	7%
Guatemala	484	454	536	<b>492</b>	6%
Perú	463	260	466	<b>396</b>	5%
Brasil	113	321	460	<b>298</b>	4%
Ecuador	188	217	231	<b>212</b>	3%
México	270	113	149	<b>177</b>	2%
Otros receptores	2.035	2.382	3.603	<b>2.674</b>	34%
<b>AOD total en ALC</b>	<b>7.308</b>	<b>6.954</b>	<b>9.262</b>	<b>7.841</b>	<b>100%</b>

FUENTE: CAD/OCDE.

En ese «mapa» no existe, sin embargo, una correlación clara entre ayuda y nivel de renta o de pobreza y, como ocurre en otras regiones, hay *donor darlings* y *donor orphans*, como consecuencia del carácter voluntario y discrecional que caracteriza a la ayuda, los proverbiales solapamientos y falta de coordinación de los donantes y lo poco predecibles que son sus desembolsos. El aumento o disminución de la ayuda no se relaciona con los niveles de renta, sino con factores políticos, como la mayor importancia otorgada en los años noventa al narcotráfico en los países andinos y al conflicto colombiano.

Como expresión de la «securitización de la ayuda, el país de América Latina en el que se observa el mayor crecimiento de la AOD a lo largo de la década de 2000 es Colombia, que bajo la presidencia de Álvaro Uribe logró atraer más atención –en particular, de Estados Unidos, pero también de la UE–, al resituarse el conflicto armado interno en el marco, más amplio, de la «Guerra Global contra el Terror». Entre 2000 y 2008 la AOD a Colombia se multiplicó por 2,5 veces y entre 2006 y 2008 recibió el 11 % de toda la ayuda dirigida a América Latina, situándose en el primer lugar en la escala de receptores.

Ambas tendencias explican la disminución de la ayuda de Estados Unidos –en este caso, también la mayor concentración de su ayuda en Colombia–, Canadá y Japón, o de los Países Bajos e Italia, y la retirada gradual de la región de otros donantes como el Reino Unido, Suecia y Dinamarca. El aumento de la ayuda española desde 2004 –en 2008 España se situó por primera vez en el primer puesto entre los donantes– y de la Comunidad Europea no ha podido compensar estas salidas (véase Cuadro 3).

Aunque en 2009 no se registraron caídas significativas de la AOD, a partir de 2010 las restricciones fiscales causadas por la crisis en los países avanzados anuncian recortes significativos de la ayuda (Morazán y Koch, 2010). En esos recortes, América Latina puede salir peor parada, dado que es una región de renta media que ya se está recuperando y a la que, como se indicó, retornan importantes corrientes de inversión privada. Entre los países que más recortan está España, que en 2010 redujo su AOD en 800 millones de euros, y en 2011 en otros 900 millones. Por ello, ese primer puesto en la escala de donantes alcanzado en 2008 puede mostrarse efímero.

CUADRO 3. Ranking *de donantes en la cooperación con América Latina en 2008* (AOD neta bilateral y de la CE)

<b>Ranking según montos totales de AOD destinada a América Latina (2008)</b>		<b>Ranking según % de AOD de cada país destinada a AL (2008)</b>	
<b>País</b>	<b>Millones de US\$</b>	<b>País</b>	<b>% ayuda total a ALC</b>
España	1.976	España	28,10%
Estados Unidos	1.871	Canadá	10,20%
Comunidad Europea	1.108	Luxemburgo	9,70%
Alemania	818	Japón	8,30%
Canadá	482	Estados Unidos	6,9 %
BID	310	Suiza	6,10%
Japón	269	Alemania	5,90%
Países Bajos	230	Noruega	4,90%
Francia	213	Bélgica	4,70%
Suecia	200	Suecia	4,40%
Italia	156	Dinamarca	4%
Reino Unido	127	Países Bajos	3,90%
Suiza	111	Francia	3,50%
Dinamarca	103	Italia	3,50%

FUENTE: CAD/OCDE.

En cuanto a los donantes multilaterales, también se observa una reducción de la ayuda procedente de Naciones Unidas –en especial, del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y Programa Mundial de Alimentos (PMA)– y de las «ventanillas» blandas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Banco Mundial. En contraste, la ayuda procedente de las instituciones de la UE ha aumentado su participación en términos absolutos y relativos. Entre los años ochenta y el decenio de 2000 la ayuda comunitaria se

ha multiplicado por cuatro. Ello sitúa a la Comisión Europea como el tercer donante más importante de América Latina; supone alrededor de un 15% de la AOD total para la región y casi la mitad de la que se computa como ayuda multilateral (véase Cuadro 4).

CUADRO 4. *Los diez principales donantes multilaterales a América Latina y el Caribe*  
(millones de dólares. Desembolsos netos)

Organismo	2006	2007	2008	Promedio trienal	% de total multilateral
Instituciones de la UE	826	1.064	1.108	999	47%
Fondo de Operaciones Especiales (BID)	216	257	310	261	12%
Fondo para el Medio Ambiente Mundial (FMAM)	183	154	118	152	7%
Asociación Internacional de Fomento (Banco Mundial)	160	147	123	143	7%
Fondo Global contra el sida, la malaria y la tuberculosis	110	130	173	138	6%
Fondo Monetario Internacional (fondos concesionales)	278	30	88	132	6%
Naciones Unidas (Asistencia técnica)	60	65	68	65	3%
Banco de Desarrollo del Caribe	32	41	64	46	2%
Fondo de la OPEP	22	54	25	34	2%
UNICEF	26	32	28	28	1%
Otros organismos multilaterales	120	135	159	138	6%
<b>Total multilateral</b>	<b>2.032</b>	<b>2.109</b>	<b>2.264</b>	<b>2.135</b>	<b>100%</b>

FUENTE: CAD/OCDE.

Lo que parece indicar este análisis de los flujos de AOD es, en primer lugar, la pérdida de relevancia de América Latina en la distribución mundial de la ayuda, pero ello no debiera ser motivo de lamentaciones: la región capta más recursos de otras fuentes, es más próspera en términos relativos y, con la excepción de Colombia, se encuentra lejos de las preocupaciones de seguridad que han dominado la década de 2000. Por otra parte, parece haber aumentado la progresividad de la ayuda destinada a la región, que ahora se concentra en los países de menor desarrollo relativo. Finalmente, ha aumentado la importancia relativa de las instituciones de la UE y de algunos Estados miembros.

### III.3. *La cooperación regional y el apoyo a la integración y la cohesión social*

La Comunidad Europea es una de las pocas fuentes de cooperación regional en América Latina y la única que realiza cooperación birregional. El marco presupuestario de la cooperación regional exclusivamente para América Latina durante el periodo 2002-2006 fue de 264 millones de euros destinados a los programas regionales. A éstas hay que sumar las políticas horizontales generales y las acciones puramente bilaterales que se realizaban en el marco del Reglamento PVD-ALA. En la programación 2007-2013 se han previsto 556 millones de euros para los programas regionales, a los que se sumarían los recursos previstos en los CSP para cooperación bilateral, así como otros recursos procedentes de programas «horizontales» del ICD y de otros instrumentos de la cooperación comunitaria. En conjunto, como se indicó, los desembolsos anuales netos de la cooperación comunitaria para América Latina representarían unos 1.000 millones de dólares anuales, de los que en torno al 20% serían acciones regionales.

La cooperación regional ha tenido un carácter marcadamente asimétrico, al enfrentar un serio problema de origen en cuanto a la definición de su contraparte, puesto que no existe ninguna organización de integración de ámbito latinoamericano y el «mapa» de la integración regional en realidad está integrado por cuatro subregiones –MERCOSUR, CAN, Centroamérica y CARICOM– y los casos particulares de integración «Sur-Norte», como México y Chile. En esas condiciones,

el apoyo a la integración de América Latina es difícil y la UE ha optado por programas regionales basados en «redes» temáticas y consorcios, en su mayoría integrados por actores descentralizados –gobiernos locales, universidades...–, que impulsan dinámicas de «regionalización», antes que el regionalismo formalizado e institucionalizado. Según las evaluaciones realizadas, el programa regional para América Latina de la CE vigente en el periodo 2002-2006 tuvo resultados positivos en cuanto a cada uno de sus programas y a la importante participación de los actores descentralizados, pero no estaba diseñado para apoyar la integración subregional, ni ha tenido ese efecto. Por otra parte, algunos gobiernos latinoamericanos cuestionan el programa regional, que no controlan, y desearían que esos recursos se canalizaran de manera bilateral para captar así más fondos para sus propios países (Development Researchers Network, 2005).

Respecto a los programas concretos, en una apretada síntesis, a continuación se señalan los más relevantes, incluyendo tanto los que están activos, como los que ya han finalizado:

- *Al-Invest*: primer programa birregional, iniciado en 1993 con una fase piloto, se ha desarrollado en cuatro fases (fase I, 1996-2000; fase II, 2000-2004; fase III, 2004-2007; y fase IV, 2009-2013). En la fase III contó con un presupuesto de 53 millones de euros, y para la fase IV la Comisión ha destinado 50 millones de euros, que cubren el 80% de su presupuesto total. Los objetivos –a partir del interés mutuo, prestar servicios a empresas en la CE y a los países de América Latina para estimular el comercio y las inversiones– fueron formulados *ex-post* a raíz de una evaluación de 2001. Esta evaluación concluyó que el programa había sido positivo, en particular para las PYMES (Europeaid, 2001). Por otra parte, el programa ha estado aquejado de desequilibrios en cuanto a la asignación de los recursos por países, que deberían ser corregidos. Desde su inicio, se han realizado más de 1.000 proyectos o actividades en más de 25 sectores comerciales: agro-industria, medio ambiente y telecomunicaciones han sido los más activos. Se estima que más de 87.000 PYMES han participado en el programa (Economou *et al.*, 2008).

- *URBAL*: con tres fases, de 1996 a 2000, de 2000 a 2006 y de 2007 a 2013, URBAL ha sido un programa con notable éxito para apoyar proyectos comunes y redes temáticas de autoridades locales para intercambiar prácticas de gobierno y desarrollo local. Fue evaluado positivamente en 1999, y contó con 50 millones de euros en su II fase. Una segunda evaluación realizada en 2004 corroboró esos resultados, aunque destacó las dificultades derivadas de la debilidad institucional de los gobiernos locales más pequeños (Europeaid, 2004). En la actualidad, apoya 13 redes temáticas que coordinan a más de 2.500 colectividades locales, asociaciones, ONG, sindicatos, universidades o empresas.
- *ALFA* (América Latina-Formación Académica): este programa promueve el intercambio de estudiantes, investigadores y profesores basado en redes o consorcios de instituciones de nivel superior europeas y latinoamericanas. Se ha desarrollado en varias fases (Alfa I, 1994-1999; Alfa II, 2000-2006; Alfa III, 2007-2013). En su primera fase contó con 31 millones de euros; en la segunda con 54 millones y en la tercera con 85 millones. Las evaluaciones realizadas (Europeaid, 2002) muestran resultados positivos, aunque con elevados gastos de gestión en la I fase, que se subsanaron después, y una creciente «apropiación» por parte de universidades latinoamericanas.
- *ALBAN*: este programa, en vigor de 2002 a 2010 –con la última convocatoria en 2006–, ha otorgado becas «de alto nivel» a estudiantes latinoamericanos para estudios de postgrado en la UE. Cuenta con 88 millones de euros. La gestión se realiza a través de un Consorcio de Universidades. Este programa ha tenido una fuerte demanda, otorgando un total de 3.319 becas, con un promedio de unas 800 becas al año. Las estadísticas ofrecidas por dicho programa, y la evaluación intermedia (Europeaid, 2005), revelan su valor agregado frente a los programas bilaterales y permite generar vínculos de cooperación académica y científica entre las dos regiones a través de los proyectos de investigación de los becarios. Ahora bien, al ser un programa inducido por la demanda y con una mayor adecuación a los países de renta media-alta, existen fuertes desequilibrios en cuanto a países beneficiarios y de acogida, y los países de menor de-



sarrollo de América Latina captan pocas becas. Además, se ha cuestionado su enfoque individualizado, al no fortalecer las capacidades de las instituciones universitarias de la región. A partir de 2010 se subsumirá en un subprograma de *Erasmus Mundus*.

- @LIS (América Latina, sociedad de la información): tiene su origen en los diálogos sectoriales sobre sociedad de la información y su objetivo básico ha sido reducir la «brecha digital» entre ambas regiones y promover un diálogo sobre estándares y reglas. En su primera fase, entre 2002 y 2006, ha contado con un presupuesto de 77 millones de euros. Entre las actividades realizadas se incluyen «proyectos piloto». Una de las acciones mejor valoradas es la red ALICE (América Latina interconectada con Europa), coordinada por las redes CLARA (América Latina) y DANTE (UE), para crear una red de banda ancha entre instituciones científicas de ambas regiones. Aunque aún no ha sido evaluado, cabe reseñar que este programa ha tenido una fuerte demanda, ha contribuido a crear redes latinoamericanas (CLARA), ha ofrecido un diseño «en red» más adaptado a las expectativas latinoamericanas, frente a una iniciativa estadounidense de carácter bilateral, y es funcional, además, a los objetivos más generales de la UE en la regulación global de la sociedad de la información (Development Researchers Network, 2005: 68). En su segunda fase (2007-2013) se organiza a través de tres ejes temáticos: diálogo político y regulatorio; redes de investigación; y redes de reguladores.
- *Eurosocial*: lanzado en la Cumbre de Guadalajara con una dotación de 30 millones de euros, con dos años de retraso respecto al anuncio de la «iniciativa social» de la Cumbre de Madrid, se ha implementado realmente a partir de 2006 y se evaluó a finales de 2007 (Grupo Soges, 2008). Eurosocial se ha basado en redes temáticas: educación, fiscalidad, salud, justicia y empleo. Conforme a la evaluación realizada, Eurosocial parece haber contribuido a elevar el perfil del diálogo birregional sobre cohesión social, si bien el dinamismo mostrado por cada una de las redes es desigual. Esta evaluación pone de manifiesto la elevada correspondencia del programa con las agendas nacionales de política

social y de empleo, así como el valor añadido que supone la experiencia europea, aunque ésta no siempre se ha incorporado debidamente. Como debilidades del mismo, cabe señalar que su marcado enfoque nacional ha impedido que Eurosócial complete adecuadamente la actuación de la UE en materia de integración regional. Finalmente, en su actuación en materia de empleo, no se ha tenido suficientemente en cuenta el impacto de los acuerdos de asociación y el libre comercio.

- *OBREAL (Observatorio de las Relaciones Europeo-Latinoamericanas)*: se ha desarrollado en el cuatrienio 2004-2007, a través de un consorcio coordinado por la Universidad de Barcelona. Este proyecto ha desarrollado encuentros y estudios para dar seguimiento a las relaciones birregionales, aunque por su carácter temporal y limitarse a una selección reducida de actores no ha contribuido a dar respuesta a una de las necesidades de la relación birregional: el mejor conocimiento mutuo.
- *Euroclima (Programa de cooperación regional contra el cambio climático)*: aprobado en diciembre de 2009 para un periodo de tres años, pretende fomentar la cooperación birregional en materia de cambio climático. Dotado con 5 millones de euros, se empezará a implementar a finales de 2010. Sus objetivos son compartir conocimiento y fomentar un diálogo estructurado sobre cambio climático.
- *COPOLAD (Cooperación en materia de Políticas de Lucha Antidrogas entre América Latina y la UE)*: este programa, aprobado en diciembre de 2009, se ha iniciado en 2010 y cuenta con un presupuesto de 6 millones de euros. Pretende fortalecer las políticas de lucha contra las drogas ilegales en América Latina, mediante el fortalecimiento de las capacidades de los actores y la mejora de las políticas de lucha contra las drogas ilícitas, a través del diálogo y la cooperación de las agencias nacionales y de otros agentes responsables de las políticas globales y sectoriales en América Latina y la UE. Cuenta con cuatro componentes: consolidación del mecanismo de coordinación y cooperación en materia de drogas UE-América Latina; consolidación de los Observatorios nacionales de la droga; capacitación para la reducción de la demanda; y capacitación para la reducción de la oferta.

- *LAIF/MIAL (Mecanismo de Inversión para América Latina)*: inspirada en la facilidad de Inversión de Vecindad, de 2007, en 2010 se lanzó la Facilidad de Inversión en América Latina (LAIF), para fomentar inversiones que contribuyan a incrementar su competitividad en el mercado global. LAIF es un mecanismo financiero que combina contribuciones no reembolsables de la Comisión Europea y de otros donantes, incluyendo instituciones financieras multilaterales, cuya finalidad es movilizar financiación adicional para llevar a cabo inversiones esenciales que sin el apoyo de LAIF no podrían ser financiadas independientemente por el mercado o por las instituciones financieras de desarrollo. Los tres objetivos estratégicos de LAIF son la mejora de la interconectividad a través de infraestructuras energéticas y de transporte; la mejora de la protección del medio ambiente y la mitigación y adaptación al cambio climático; y la mejora de la infraestructura de servicios sociales y el apoyo a las PYME. LAIF puede financiar acciones de preinversión, asistencia técnica, garantías de préstamos y operaciones de capital-riesgo. Se ha previsto una aportación de la Comisión Europea de 125 millones de euros durante el periodo 2009-2013.

Más importantes para el apoyo a la integración y el regionalismo han sido los programas subregionales con MERCOSUR, la CAN y Centroamérica, en los que sí se ha contado con las instituciones regionales como interlocutor directo, aunque el compromiso financiero ha sido bastante reducido: en el periodo 1996-2003 se han destinado a América Latina compromisos por un total de 3.480 millones de euros, que incluyen tanto asignaciones del Reglamento PVD/ALA como de líneas horizontales. De esos recursos, el 72% han sido acciones bilaterales, el 17% programas regionales (ALFA, URBAL, AL-Invest, ATLAS, ALURE, ALIS...) y el 12% subregionales: 8% para Centroamérica, 3% para la Comunidad Andina y 1% para MERCOSUR. Además, sólo una parte de estos recursos se ha dirigido a proyectos específicos de apoyo a la integración, como los programas de apoyo a la constitución de uniones aduaneras, particularmente en Centroamérica y la CAN; de consolidación de las instituciones regionales; y de apoyo a la armonización de normas, estándares de calidad, cooperación aduane-

ra, formación de técnicos, o mejora de las capacidades estadísticas. Aunque no se enmarcan en acuerdos de integración concretos, también responden a ese objetivo los proyectos de la CE en ámbitos como la cooperación transfronteriza o la navegabilidad de cuencas hidrográficas (Paraná, Pilcomayo).

Para que estas acciones tengan resultados positivos existe una premisa básica, como es el grado de cohesión y cooperación intragrupo y, en especial, el compromiso de los propios gobiernos latinoamericanos con la integración y sus instituciones. Sin embargo, la CE ha prestado apoyo a la integración en una etapa en la que ésta ha atravesado una fuerte crisis y se están redefiniendo las modalidades y «mapas» de la integración regional, lo cual, obviamente, ha condicionado los resultados de los proyectos de la CE. El escenario de la integración latinoamericana se caracteriza hoy por la incertidumbre y la proliferación de compromisos comerciales, algunos de ellos difíciles de conciliar, al mismo tiempo que no se afrontan los problemas acumulados durante años, como la debilidad y la falta de eficacia de las instituciones, la persistencia de barreras al comercio o la ausencia de mecanismos de corrección de las asimetrías (CEPAL, 2005: 81; Durán y Maldonado, 2005: 19-26; Sanahuja, 2007b). Por ejemplo, la CE desembolsó cuantiosos fondos para apoyar la constitución de la unión aduanera andina, pero los calendarios acordados no se respetaron, ese objetivo se pospuso varias veces y finalmente ha sido abandonado. El incumplimiento no sólo daña la reputación de la integración andina y sus miembros; también afecta a la CE.

En el caso centroamericano, la evaluación de la cooperación regional (Development Researchers Network, 2007) muestra que ésta incidió positivamente en la profundización de la integración regional en su vertiente económica y en particular en lo referido a la unión aduanera. En otras áreas los resultados son desiguales. El desarrollo institucional, normativo y social son las áreas en las que la estrategia ha demostrado ser menos eficaz, en parte porque las instituciones regionales, destinatarias entre otras de los recursos, no han tenido el debido respaldo de los gobiernos, y en parte porque la estrategia se concentra en el fortalecimiento de las instituciones de integración, en lugar de dirigirse a programas de fomento de las interdependencias regionales. Además, esta evaluación detectó carencias serias de

coordinación con los Estados miembros, al igual que falta de complementariedad entre las acciones bilaterales y las comunitarias. Ahora bien, este caso revela que la eficacia de la cooperación debe mucho al diálogo político y en particular al «proceso de evaluación conjunta» realizado desde 2004, que ha sido un importante catalizador del proceso de integración. Como afirmó un diplomático centroamericano destacado en Bruselas, «ese proceso ha permitido avanzar en seis meses más que en los seis años anteriores»<sup>8</sup>.

En la Comunicación sobre una Asociación reforzada entre la UE y América Latina, adoptada en diciembre de 2005, la Comisión plantea la necesidad de completar una red de acuerdos de asociación «en la que participen todos los países de la región y pueda contribuir a la integración de todos ellos», recordando que los medios de acción de la UE deben adaptarse a las nuevas realidades latinoamericanas, pues los procesos de integración evolucionan, como demuestra la creación de la Comunidad Suramericana de Naciones y la posterior Unión de Naciones Suramericanas (UNASUR) (Comisión Europea, 2005: 5). Como señala la Comisión, es importante prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referido a la convergencia CAN-MERCOSUR, la ampliación del MERCOSUR y la conformación de UNASUR. En esos objetivos insiste la Comunicación de 2009 *Una Asociación de actores globales*, que plantea ya un posible diálogo entre UNASUR y la UE.

Ahora bien, la relación entre la cohesión social y los acuerdos de libre comercio también plantea un importante problema de coherencia de políticas para la UE. La cohesión social constituye uno de los principales objetivos de la relación interregional y contribuye a forjar el perfil y la identidad de la UE como «potencia civil» en sus relaciones con América Latina (Sanahuja, 2010b). Sin embargo, los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. En este modelo de acuerdos es dudoso que exista una relación positiva entre libre comercio y cohesión social, y ésta es una

---

<sup>8</sup> Entrevista del autor con los representantes del GRUCA en Bruselas, noviembre de 2006.

cuestión crucial en la actual agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza y la desigualdad en América Latina. En particular, la negociación de acuerdos de asociación con los países centroamericanos y andinos plantea problemas de gran magnitud en términos de tratamiento de las asimetrías y de su impacto en la cohesión social, debido a su menor nivel de desarrollo.

Para promover el crecimiento económico y una mejor inserción internacional de América latina, los acuerdos de asociación son particularmente importantes –incluso más que las transferencias de ayuda–, ya que aseguran el acceso a mercados externos, promueven la inversión extranjera, incentivan la innovación y la competitividad y proporcionan un marco regulatorio estable y seguro. Sin embargo, para que estos acuerdos sean verdaderos instrumentos de desarrollo es necesario el reconocimiento de las asimetrías –mediante instrumentos como la evaluación de sostenibilidad, el reconocimiento del principio de trato especial y diferenciado, los periodos transitorios y las excepciones en sectores sensibles– y un diseño que deje cierto margen de maniobra para la aplicación de políticas activas para atenuar los costos del ajuste y promover políticas de transformación productiva y mejora de la competitividad. Esto último requeriría un esfuerzo de adaptación de los programas de cooperación de la UE, con especial énfasis en las pequeñas y medianas empresas, la facilitación del comercio y la conexión física, las capacidades comerciales, la cooperación educativa, científica y tecnológica, y la adopción de políticas comunes en los grupos de integración regional.

El Acuerdo de Asociación UE-Centroamérica, firmado en mayo de 2010, será un caso de prueba en relación a todo lo anterior. Será necesario evaluar qué mejoras concretas plantea respecto al anterior régimen de acceso al mercado europeo –el SPG-plus–, las concesiones realizadas por la UE y de qué manera se reorienta la cooperación comunitaria y de los Estados miembros, que son los primeros donantes externos de la región. Será particularmente importante, en términos simbólicos y prácticos, que la UE financie un fondo de inversión para apoyar la transformación productiva en la región, conforme se ha planteado en el curso de la negociación. Aunque lejos de las irreales pretensiones iniciales planteadas, el Fondo puede tener una cuantía significativa y sería administrado por el Banco Centroamericano de Integración

Económica (BCIE). Se trata de un precedente que se ha de tener en cuenta para otras negociaciones abiertas, como la de la UE y Ecuador, en la que el tratamiento de las asimetrías es una cuestión crucial, e incluso para la negociación con MERCOSUR, el grupo que ha dado más peso a la corrección de las asimetrías en su agenda regional.

Ante los cambios que se registran en la integración latinoamericana, es importante desarrollar una estrategia de integración ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales. Esa estrategia debe insistir en una integración económica más profunda, a través de la convergencia macroeconómica, y de políticas sectoriales; en la gestión de interdependencias que afectan al desarrollo regional y local, como la cooperación transfronteriza; en la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; en las redes regionales de ciudades; en el desarrollo de rutas turísticas; en la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; y en procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso. Como se ha indicado, en esa estrategia tienen particular importancia el apoyo a los mecanismos de corrección de las asimetrías de promoción de la transformación productiva, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial, que puedan establecerse en los procesos de integración, y el apoyo que la UE pueda prestarles (Ayuso y Foglia, 2010).

Por otro lado, en el marco de las relaciones y el diálogo político con América Latina, y como reconocimiento de la madurez y grado de desarrollo alcanzado por los países de la región, en tanto PRM, es importante iniciar un diálogo sobre la cooperación «Sur-Sur» que se está desarrollando en la región, tanto por parte de donantes regionales como extrarregionales, para tratar de asegurar una cooperación más coordinada y eficaz y explorar fórmulas de apoyo de carácter «triangular» con aquellas que tengan mayor impacto y valor añadido en términos de creación de capacidades, fortalecimiento institucional y sectores prioritarios de cara a los ODM<sup>9</sup>.

En el ámbito de la energía y la infraestructura, la cooperación con iniciativas suramericanas es un componente importante de la nueva

---

<sup>9</sup> Véase al respecto lo establecido por la Comisión Europea (2006) en el punto 1.4 de su Comunicación *Governance in the European Consensus on Development*, y el documento del CAD (2006).



agenda de la integración y responde a intereses compartidos, ya que hace frente a uno de los «cuellos de botella» del desarrollo latinoamericano, contribuye a asegurar fuentes diversificadas de abastecimiento para la UE, puede evitar disputas bilaterales que añaden inestabilidad al área y respaldar las inversiones europeas en el sector. Estos intereses se podrán promover mejor si la UE se implica con más recursos. Aunque la Comisión no cuenta con fondos suficientes para abordar acciones en el campo de la infraestructura o la energía, por ser muy costosas, la UE puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, en colaboración con bancos de la integración como la CAF o el BCIE. La puesta en marcha por la Comisión del nuevo Mecanismo de Inversión en América Latina (LAIF/MIAL), anunciado en la Cumbre de Madrid de 2010, constituye, en este sentido, una importante novedad. Este instrumento, que, como se indicó *supra*, sería inicialmente de pequeña cuantía, puede actuar como catalizador de otras inversiones en infraestructura de energía y de comunicaciones de otros bancos y entidades públicas y privadas.

También es preciso ampliar la agenda de la cooperación política, para adaptarla a la que se está abordando en la UE y en los diferentes grupos regionales latinoamericanos, incluyendo los vínculos entre el regionalismo y la gobernanza democrática, la seguridad regional y la prevención de conflictos. Para ello, la UE puede promover diálogos especializados entre actores públicos, privados y de la sociedad civil y alentar la implicación de las instituciones regionales en las crisis políticas de la región mediante un proceso de consultas más amplio con el Consejo de la UE, en el marco de la PESC. A tal efecto, es particularmente relevante la propuesta del Parlamento Europeo (2006) de creación de un Centro Birregional de Prevención de Conflictos dedicado a la detección anticipada de las causas de potenciales conflictos violentos y armados, el mejor modo de prevenirlos e impedir su escalada.

Promover el conocimiento mutuo es, como se indicó, una de las prioridades de la estrategia regional. Este objetivo tiene múltiples dimensiones y una de ellas se refiere a los centros de estudio sobre las realidades de ambas regiones. Ya se indicó que OBREAL no ha sido la ins-



tancia adecuada para ese objetivo. Una propuesta concreta para dar estabilidad a este tipo de actividad sería la creación de la Fundación UE-América Latina (EUROLAC), que ya se anunció en la Cumbre de Viena de 2006. Este proyecto, aprobado por la Cumbre de Madrid en mayo de 2010, pretende contribuir a ese mejor conocimiento mutuo. También puede ser un instrumento para dar seguimiento a los acuerdos de las Cumbres e incluso asumir alguno de sus mandatos, favorecer la participación de la academia y de otros actores sociales y realizar análisis respecto al estado y perspectivas de las relaciones.

#### IV. CONCLUSIONES Y PROPUESTAS

Como ha puesto de relieve este capítulo, en los últimos diez años la cooperación al desarrollo de la UE ha experimentado importantes transformaciones para adaptarse a esas exigencias, en particular en lo referido a su orientación estratégica a los ODM y la lucha contra la pobreza, la reforma administrativa, la planificación y la programación, las tres «c» (coordinación, complementariedad y coherencia) y la racionalización de los instrumentos y líneas presupuestarios. Esos cambios han sido reconocidos por la evaluación de la cooperación comunitaria realizada por el Comité de Ayuda al Desarrollo (2007c), cuyas recomendaciones son especialmente importantes en relación con la necesidad de asegurar la integridad de la agenda de desarrollo y lucha contra la pobreza de la UE, asegurando la debida atención a temas «transversales» como el género o el medio ambiente; en cuanto a la singularidad de la ayuda comunitaria y la necesidad de una mayor especialización de la Comunidad y los Estados miembros, a partir de sus respectivas ventajas comparativas; en relación a la necesidad de asegurar la coherencia de políticas, incorporando esta cuestión a las instancias de decisión política, y a través de una mejor coordinación en el seno de la Comisión, entre sus diferentes servicios, desde las Delegaciones en países en desarrollo y mediante enfoques que abarcan al conjunto del gobierno de los países en desarrollo, especialmente en los campos de gobernanza democrática, reforma del sistema de seguridad y género. Esa evaluación también recomienda otorgar un papel mayor a las Delegaciones en cuanto al diseño de los programas y su

implementación, e incrementar el diálogo con las organizaciones de la sociedad civil.

Con relación a la cooperación con América Latina, se ha realizado un notable esfuerzo de adaptación a esas demandas, en particular en lo que se refiere a la programación nacional y subregional. No obstante, aún persisten importantes desafíos, que en parte se deben al cambio de ciclo económico y político que está atravesando la región. Ese desafío es particularmente visible en la cooperación regional. En el marco de la estrategia trazada por la UE para una «asociación de actores globales» y de los compromisos adquiridos en la Cumbre de Madrid de 2010, las relaciones entre la UE y América Latina están avanzando hacia la conformación de una «red» de acuerdos de asociación que supondrá un cambio cualitativo respecto de la pauta seguida en los últimos años. Ello abre oportunidades para la innovación y la adaptación de la cooperación regional.

En este marco, cabe plantear las siguientes estrategias y propuestas para la cooperación de la UE con América Latina:

- *Mantener el esfuerzo de ayuda a los países de renta media de América Latina y el Caribe*: la cooperación al desarrollo constituye un elemento clave de la relación birregional y el compromiso de la UE y de los Estados miembros con los ODM no debiera llevar a una reducción de la ayuda a la región, pues ello afectaría negativamente al esfuerzo realizado por la región en la reducción de la pobreza y la desigualdad, en la consecución de otras metas de desarrollo, en la gobernanza democrática y en su contribución a la provisión de bienes públicos regionales y globales. Ello implica también participar activamente en la formación de los consensos internacionales sobre cooperación con PRM, antes descritos.
- *Mayor progresividad de la ayuda y enfoque respecto a las particulares características de los países de renta media (PRM)*: conforme al Consenso Europeo de Desarrollo, la UE debería continuar orientando los recursos hacia los países de menor renta de la región, particularmente en el área andina y centroamericana, utilizando instrumentos como el apoyo presupuestario y el enfoque sectorial, en el marco de estrategias nacionales de desarrollo y reducción de la pobreza. Al mismo tiempo, la cooperación con los países de ren-

ta media-alta debería continuar orientándose a las áreas en las que esa cooperación puede ser más eficaz, atendiendo a las circunstancias de estos países: estabilidad macroeconómica y del sistema financiero internacional, de forma que puedan seguir captando recursos procedentes de otras fuentes de financiación externa; fortalecimiento de las capacidades institucionales y/o de diseño de políticas y en particular la mejora de la eficacia y la eficiencia de las políticas públicas; reformas tributarias que aseguren políticas redistributivas y de inversión en capital humano con financiación adecuada y que sean sostenibles<sup>10</sup>; capacidades productivas nacionales y políticas de mejora de la competitividad internacional, en particular el fomento de la inversión en infraestructuras; mejora de los sistemas nacionales de investigación, desarrollo e innovación (I+D+I); y apoyo a los actores sociales que promueven cambios políticos, institucionales y normativos, tanto en el plano nacional como internacional, así como a aquellos con capacidad de movilizar recursos adicionales, como los bancos multilaterales o subregionales.

- *Mejora de la eficacia de la ayuda y división del trabajo: liderazgo de la UE.* Conforme al «Consenso Europeo sobre Desarrollo», la UE, y especialmente la Comisión Europea, ha de asumir el liderazgo en la aplicación de la Declaración de París y los compromisos internacionales sobre eficacia de la ayuda, que en América Latina son particularmente relevantes para los países de renta media-baja en los que concurren un gran número de donantes. La mejora de la coordinación y de la complementariedad con los Estados miembros son áreas de especial atención. La aplicación de esta agenda, empero, ha de evitar el riesgo de desatender a los actores de la sociedad civil, que siguen teniendo un papel importante en la definición de las agendas nacionales de desarrollo y en la gobernanza democrática.
- *El papel clave de los Acuerdos de Asociación:* como se ha indicado, para los PRM los Acuerdos de Asociación pueden desempeñar

---

<sup>10</sup> Sobre esta cuestión, véase la Comunicación de la Comisión (2010) sobre fiscalidad y desarrollo y las Conclusiones del Consejo sobre esa cuestión de 14 de junio de 2010.

un papel más importante aún que las transferencias de ayuda, siempre que, además de sus efectos en la competitividad, contemplen un adecuado reconocimiento de las asimetrías y que su diseño deje margen de maniobra para la aplicación de políticas activas que permitan atenuar los costes del ajuste y promover la transformación productiva, en especial en el caso de los acuerdos con los países andinos y con Centroamérica.

- *Coherencia de políticas: Acuerdos de Asociación y cohesión social.* Como se ha indicado, la relación entre la cohesión social y el componente de libre comercio inserto en los Acuerdos de Asociación plantean un importante problema de coherencia de políticas para la UE. Los acuerdos de asociación responden, en su capítulo comercial, al modelo «OMC-plus» y son muy similares a los promovidos por Estados Unidos. Como se ha señalado en el apartado anterior, asegurar que estos Acuerdos tienen un impacto positivo para la cohesión social requiere un tratamiento adecuado de las asimetrías, además del apoyo a las políticas de mejora de la competitividad, y, al dejar atrás las preferencias del SPG-plus en vigor hasta 2008, sería necesario mantener los incentivos ligados a derechos laborales y sociales, buen gobierno y medio ambiente que caracterizaban a esas preferencias.
- *Una estrategia ampliada de apoyo a la «agenda positiva» de la integración regional.* El apoyo al regionalismo y la integración constituye un elemento clave de la agenda de desarrollo de los PRM de América Latina y el Caribe, por su contribución potencial y efectiva al desarrollo del tejido productivo y el empleo, a la gobernanza y el fortalecimiento institucional y a la provisión de bienes públicos regionales. En un contexto de crisis y cambio de la integración ese apoyo se ha mostrado aún más importante. La UE debería mantener dicho apoyo a través de una estrategia ampliada, que no esté supeditada a la evolución de los compromisos comerciales y que combine el diálogo político, el proceso para la firma de los acuerdos birregionales de Asociación –en este contexto, la firma de acuerdos bilaterales con algunos países ha sido, aunque involuntariamente, un elemento de disgregación–, así como la ayuda al desarrollo a través de las estrategias subregionales para la CAN, Centroamérica y MERCOSUR. En este marco es importan-

te prestar atención a los cambios que se están produciendo en el «mapa» de la integración regional, en particular en lo referente a la convergencia CAN-MERCOSUR la ampliación del MERCOSUR y la conformación de UNASUR. También es importante que la cooperación con los grupos subregionales se adapte a la nueva agenda de integración «positiva» –en el sentido clásico de esta expresión–, relativa a la construcción de instituciones y de políticas comunes, frente a la agenda «negativa» de eliminación de barreras y liberalización comercial. Una agenda que se extiende a campos como la profundización de la integración económica, a través de la convergencia macroeconómica y de políticas sectoriales; la cooperación política, la paz y la seguridad; la integración de las infraestructuras de transporte y de energía; la cooperación transfronteriza; la gestión de cuencas hídricas y espacios naturales; la reducción y mitigación de riesgos ante desastres; los procesos de regionalización «desde abajo», mediante la creación de redes regionales de la sociedad civil, que puedan participar activamente en el proceso; y la corrección de las asimetrías regionales, en aras de la convergencia de rentas y la cohesión social y territorial. En particular, puede ser muy oportuno que la UE proporcione apoyo financiero y/o institucional a los instrumentos y fondos establecidos o que puedan establecer los distintos grupos subregionales para hacer frente a esas asimetrías, como el Fondo de Convergencia Estructural de Mercosur (FOCEM) o el que pueda crearse en el marco de la unión aduanera centroamericana.

- *Mayor atención a la cooperación «Sur-Sur» a través de mecanismos de cooperación triangular.* El incremento de la cooperación «Sur-Sur» confirma el creciente papel de los países latinoamericanos más avanzados en los procesos de integración y en el desarrollo de la región. Este tipo de cooperación abre oportunidades para la UE en términos de movilización de recursos adicionales, tanto financieros como humanos y técnicos; de adaptación a las necesidades de la región; de una mayor implicación de los propios actores latinoamericanos; y de un fortalecimiento de capacidades institucionales, tanto de los donantes como de los receptores. En algunos aspectos, los programas regionales y su metodología de

trabajo con «redes» de actores descentralizados pueden constituir una base adecuada para promover este tipo de cooperación.

- *Movilizar más recursos.* Aunque no haya tenido éxito la propuesta de establecer un «Fondo de Solidaridad Birregional», planteada por el Parlamento Europeo en 2001, esta idea ha servido de impulso para dar paso al Mecanismo de Inversión para América Latina (MIAL), lanzado formalmente en la Cumbre de Madrid de 2010. Este instrumento puede apoyar la integración regional mediante la financiación de las infraestructuras de comunicaciones, transportes y energía que contribuyan a una mayor conectividad en la región. En este marco, la UE también puede impulsar una mayor participación del Banco Europeo de Inversiones (BEI), más allá del criterio de interés mutuo previsto en el nuevo mandato para el periodo 2007-2013, para apoyar la integración regional a través de proyectos de infraestructura de energía y comunicaciones, y otros campos, en colaboración con bancos subregionales como la CAF o el BCIE.
- *Mejorar el conocimiento mutuo y la participación social en la relación birregional* a través de la nueva Fundación Eurolac, anunciada en la Cumbre de Lima de 2008 y creada en la Cumbre de Madrid de 2010. Esta fundación deberá iniciar sus funciones con un respaldo adecuado de la Comisión y el Parlamento Europeo en su puesta en marcha, su orientación estratégica y su financiación.
- *Una estrategia integral en la cooperación en ciencia y tecnología:* la creciente importancia de la investigación, el desarrollo y la innovación (I+D+I) para los países de renta media de América Latina y el Caribe requiere de una estrategia integral que abarque al conjunto de las relaciones UE-América Latina y el Caribe. Ya se ha iniciado un diálogo político de rango ministerial y existen iniciativas importantes en el ámbito de la cooperación al desarrollo. No obstante, es importante asegurar la coherencia de los compromisos sobre transferencia de tecnología adoptados en dicho diálogo, tanto como la del diseño actual de los Acuerdos de Asociación, en lo referido a las normas de protección de la propiedad intelectual y la necesidad de complementar su componente de libre comercio con políticas de mejora de la competitividad. También es necesario superar la actual dispersión de los instru-

- mentos y asegurar que éstos contribuyen al fortalecimiento de las capacidades nacionales de I+D+I, conforme al «Plan de Acción» adoptado en la VI Cumbre de Madrid de 2010.
- *Hacia un espacio eurolatinoamericano y caribeño de educación superior*: la construcción de un Espacio Común de Educación Superior e Investigación UE-ALC es parte de la agenda birregional de cohesión social, integración regional y conocimiento mutuo de la «asociación estratégica». Requiere concebir, desarrollar y financiar adecuadamente un programa de movilidad de estudiantes, profesores e investigadores entre ambas regiones y, a partir de las experiencias positivas existentes en ambas regiones –incluyendo la cooperación educativa «Sur-Sur»–, debería tener carácter multilateral, lógica de red, y partir de las instituciones educativas y de investigación y las redes ya existentes. En este marco, es importante asegurar el reconocimiento automático de los estudios realizados en una institución de la otra región en todas las disciplinas del conocimiento y en todos los niveles de la educación superior (grado, maestría y doctorado), lo que requerirá sistemas de acreditación adecuados y fiables. Este programa, más que ofrecer becas individuales, debiera potenciar y desarrollar centros de excelencia a partir de proyectos de investigación y asociar la movilidad a proyectos de investigación de ambas partes.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, José Antonio y SANAHUJA, José Antonio (2006), «Un mundo en transformación: repensar la agenda de desarrollo», en *La realidad de la ayuda 2006-2007*, Barcelona, Intermón Oxfam, pp. 179-204.
- ALONSO, José Antonio (dir.) (2007a), *Cooperación con países de renta intermedia*, Madrid, Editorial Complutense/ICEI.
- ARENAL, Celestino del (2009), *Las relaciones entre la UE y América Latina: ¿Abandono del regionalismo y apuesta por una nueva estrategia de carácter bilateralista?*, Madrid, Real Instituto Elcano, Documento de Trabajo DT 36/2009.
- ARENAL, Celestino del y SANAHUJA, José Antonio (2010), «La cumbre ALC-UE de Madrid: un nuevo impulso a las relaciones birregiona-



- les», en *Nombres Propios*, Madrid, Fundación Carolina. [<http://www.fundacioncarolina.es/esES/nombrespropios/Documents/NPArenalySanahuja1005.pdf>], accesado el 25 de mayo de 2010.
- AYUSO, Anna (2006), *Análisis de viabilidad del Fondo de Solidaridad Birregional Unión Europea-América Latina propuesto por el Parlamento Europeo*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión, 26 de febrero.
- AYUSO, Anna y FRERES, Christian (2010), «La Cooperación con América Latina: Hacia una Estrategia Europea comprometida con la Calidad». Memorando OPEX n° 138/2010, Madrid, Fundación Alternativas.
- AYUSO, Anna y FOGLIA, Mariana (2010), «Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los Acuerdos de Asociación Estratégica UE-ALC», *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, Año XVI, 22, junio, pp. 43-84
- COMISIÓN EUROPEA (1995a), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo UE-América Latina. Actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la Asociación (1996-2000)*, Bruselas, COM(95) 495, 23 de octubre.
- (1995b), *European Community Support for Regional Economic Integration Efforts among Developing Countries. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(95) 219 final, 16 de junio.
- (1999), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo. Una nueva asociación Unión Europea-América Latina en los albores del siglo XXI*, Bruselas, COM(99) 105, 9 de marzo.
- (2000a), *Seguimiento de la primera Cumbre celebrada entre América Latina, el Caribe y la Unión Europea*, Bruselas, COM(2000), 670, 31 de octubre.
- (2000b), *The European Community's Development Policy*, Bruselas, COM(2000) 212 final, 26 de abril.
- (2001), *Measures taken and to be taken by the Commission to address the poverty reduction objective of EC development policy*, Bruselas, Commission Staff Working Paper, SEC(2001) 1317, 26 de junio.
- (2002), *Informe estratégico regional sobre América Latina. Programación 2002-2006*, Bruselas, AIDCO/0021/2002, abril.
- (2004), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo sobre los objetivos de la Comisión, en el contexto de las relaciones UE-AL, en lo que respecta a la III Cumbre de jefes de Estado*



- y de Gobierno UE-ALC, que se celebrará en Guadalajara (México) el 28 de mayo de 2004, Bruselas, COM(2004) 3220 final, 7 de abril.
- (2005a), *Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals – Financing for Development and the Aid Effectiveness*, Bruselas, COM(2005) 133 final, SEC 453, 454, 12 de marzo.
  - (2005b), *Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Una Asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina»*, Bruselas, COM(2005) 636 final, 8 de diciembre.
  - (2005c), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee - Policy Coherence for Development - Accelerating progress towards attaining the Millennium Development Goals*, COM(2005) 134 final, 12 de abril.
  - (2006a), *EU Aid: delivering more, better, and faster. Communication from the Commission*, Bruselas, COM(2006) 87 final.
  - (2006b), *Governance in the European Consensus for Development. Towards a Harmonised Approach in the European Union. Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions*, Bruselas, COM(2006) 421 final.
  - (2007), *Código de Conducta de la UE relativo a la división del trabajo en el ámbito de la política de desarrollo. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, COM(2007) 72 final, 28 de febrero.
  - (2009a), *La Unión Europea y América Latina: una asociación de actores globales. Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo*, Bruselas, Comisión Europea, COM(2009) 495/3, 30 de septiembre.
  - (2009b), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Committee. Policy Coherence for Development - Establishing the policy framework for a whole-of-the-Union approach*, Bruselas, COM(2009) 458 final, 15 de septiembre.
  - (2010), *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament and the European Economic and Social Com-*

*mittee. Cooperating with Developing Countries on Promoting Good Governance in Tax matters*, Bruselas, COM(2010) 163 final, 21 de abril.

COMITÉ DE AYUDA AL DESARROLLO (1996), *Shaping the 21st Century; the Contribution of Development Cooperation*, París, OCDE, mayo.

— (2005), *Harmonisation, Alignment, Results. Progress Report Towards Aid Effectiveness*, París, OCDE.

— (2006), *Options for differentiated engagement with non-Dac donors*, París, OCDE, documento DCD/DAC(2006)31/rev1.

— (2007a), *2006 Survey on Monitoring the Paris Declaration. Overview of Results*, París, OCDE.

— (2007b), *2006 Development Cooperation Report*, París, OCDE.

— (2007c), *European Community DAC Peer Review*, París, OCDE.

CONSEJO DE LA UNIÓN EUROPEA (1994), *Documento básico sobre las relaciones de la Unión Europea con América Latina y el Caribe*, (aprobado por el Consejo de la Unión Europea de Luxemburgo, 31 de octubre), Madrid, IRELA.

DEVELOPMENT RESEARCHERS NETWORK (2004), *Evaluación del apoyo de la CE al Mercado Común del Sur (Mercosur)*, Bruselas, DRN/ Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., mayo.

— (2005), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Latina. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid, 3 vol., julio.

— (2007), *Evaluación de la estrategia regional de la CE en América Central. Evaluación para la Comisión Europea, Informe de síntesis*, Bruselas, DRN/Comisión Europea/Europeaid (2 vol.), octubre.

ECONOMOU, Elena, COLOMBARA, Luciano y KAEPLER, Ruth (2008), *Programa AL-Invest III. Misión de evaluación final*, Bruselas, AESA Consortium/Europeaid (mimeo).

EUROPEAID (2001), *Evaluation finale du programme Al-Invest*, Bruselas, 21 de junio (mimeo).

— (2002), *Evaluation of EU mobility grant-awarding programmes*, Bruselas, Europeaid/Particip, abril.

— (2004), *Informe de Evaluación: Misión de Evaluación Final de la Fase I del URB-AL (Proyecto AML/B7-3010/94-168)*, Bruselas (mimeo).

— (2005), *Evaluación intermedia del programa Alban*, Bruselas, mayo-junio (mimeo).

- FRERES, Christian y SANAHUJA, José Antonio (coords.) (2006), *América Latina y la Unión Europea: estrategias para una asociación necesaria*, Barcelona, Icaria/Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI).
- FUNDACIÓN PARA LAS RELACIONES INTERNACIONALES Y EL DIÁLOGO EXTERIOR (FRIDE) (2009), «Poniendo en práctica París y Accra: hacia una agenda regional en América Latina y el Caribe», *Desarrollo en contexto* 18 enero, Madrid.
- GRUPO SOGES (2008), *Evaluación a medio camino del Programa Euro-social. Informe final, borrador 1*, febrero.
- GRYNSPAN, Rebeca y LÓPEZ-CALVA, Luis Felipe (2010), «Las tareas del desarrollo y la crisis económica: política económica y política social para la equidad en América Latina y el Caribe», en Celestino del Arenal y José Antonio Sanahuja (coords.), *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina, pp. 67-106.
- MORAZÁN, Pedro y KOCH, Svea (2010), *An Inventory of Existing Mechanism to Comply with Aid Commitments by Member States*, Bruselas, Parlamento Europeo, Dirección General de Políticas Externas de la Unión.
- NUPIA, Carlos Mauricio (2008), *Construcción de redes de cooperación científica y tecnológica entre América latina y Europa: en busca de eslabones para una cooperación científica integral*, ponencia presentada en el II Seminario Internacional Cátedra Europa, Barranquilla, marzo.
- PARLAMENTO EUROPEO (1996), *Parlamento Europeo* (1996), *Informe sobre la Comunicación de la Comisión al Consejo y al Parlamento Europeo «Unión Europea-América Latina: actualidad y perspectivas del fortalecimiento de la asociación 1996-2000»*, COM(95) 495. Comisión de Asuntos Exteriores, Seguridad y Política de Defensa, Ponente: Jan-Willem Bertens, 18 de diciembre de 1996. Documento A4-0416/96).
- (2001), *Informe sobre una Asociación global y una Estrategia Común para las relaciones entre la Unión Europea y América Latina* (2000/2249(INI), Comisión de Asuntos Exteriores, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 11 de octubre de 2001 (A5-0336/2001).
- (2006), *Informe sobre una asociación reforzada entre la Unión Europea y América Latina* (2005/2241(INI), Comisión de Asuntos Exterio-

- res, Derechos Humanos, Seguridad Común y Política de Defensa, Ponente: José Ignacio Salafranca, 13 de marzo de 2006 (A6-0047/2006).
- (2008), *Informe sobre el Tratado de Lisboa* (2007/2286(INI)), Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponentes: Richard Corbett e Íñigo Méndez de Vigo, 1 de enero de 2008 (A6-0013/2008).
  - (2009), *Informe sobre las nuevas competencias del Parlamento Europeo y sus responsabilidades en la aplicación del Tratado de Lisboa* (2008/2063(INI)), Bruselas, Comisión de Asuntos Constitucionales, Ponente: Jo Leiden, 19 de marzo de 2009 (A6-0145/2009).
  - (2010), *Informe sobre la propuesta de Decisión del Consejo por la que se establece la organización y el funcionamiento del Servicio Europeo de Acción Exterior* (08029/2010 – C7-0090/2010 – 2010/0816(NLE)), Bruselas, Comisión de Asuntos Exteriores, Ponente, Elmar Brok, 10 de julio de 2010 (A7-0228/2010).
- SANAHUJA, José Antonio (2007a), «¿Más y mejor ayuda? La Declaración de París y las tendencias en la cooperación al desarrollo», en Manuela Mesa (coord.), *Guerra y conflictos en el Siglo XXI: Tendencias globales. Anuario 2007-2008 del Centro de Educación e Investigación para la Paz (CEIPAZ)*, Madrid, pp. 71-101.
- (2007b), «Regionalismo e integración en América Latina: balance y perspectivas», *Pensamiento Iberoamericano* 0 (nueva época), monográfico «La nueva agenda de desarrollo en América Latina», febrero, pp. 75-106.
  - (2008), «La Unión Europea y América Latina: la agenda común tras la Cumbre de Lima», en VVAA, *V Cumbre Unión Europea-América Latina y el Caribe, Lima 2008. Evaluación, desafíos y propuestas*, Santiago de Chile, Centro Latinoamericano de Relaciones con Europa (CELARE), pp. 195-207.
  - (2010a), «La construcción de una región. Suramérica y el regionalismo postliberal», en Manuel Cienfuegos y José Antonio Sanahuja (eds.), *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur*, Barcelona, CIDOB, pp. 87-134.
  - (2010b), «Entre los valores y los intereses. Las relaciones entre América Latina y la Unión Europea tras el golpe en Honduras», *Nueva Sociedad* 226 (marzo-abril 2010), pp. 125-144.
- SEBASTIÁN, Jesús (ed.) (2007), *Claves del desarrollo científico y tecnológico de América Latina*, Madrid, Siglo XXI/Fundación Carolina.

TEZANOS, Sergio y DOMÍNGUEZ, Rafael (2009), «Nueva agenda internacional de desarrollo. ¿Nuevas perspectivas para América Latina y el Caribe?», *Documentos de trabajo sobre cooperación y desarrollo*, Cátedra de Cooperación Internacional y con Iberoamérica, Universidad de Cantabria, 2009/01.

UNIÓN EUROPEA (2006), «Declaración conjunta del Consejo y de los Representantes de los Gobiernos de los Estados miembros reunidos en el seno del Consejo, del Parlamento Europeo y de la Comisión sobre la política de desarrollo de la Unión Europea titulada «El consenso europeo sobre desarrollo», DOCE C/46 1-19, de 24 de febrero.

## 11. LA DIFÍCIL CONSTRUCCIÓN DE UNA GESTIÓN GLOBAL COMPARTIDA DE LA GOBERNANZA DE LAS MIGRACIONES ENTRE LA UNIÓN EUROPEA Y AMÉRICA LATINA Y EL CARIBE\*

ANNA AYUSO

Las migraciones internacionales son una constante histórica de la relación entre Europa y América Latina y Caribe (ALC). Sin embargo, sólo en épocas recientes las migraciones se han convertido en una prioridad en la agenda del diálogo ALC-Unión Europea (UE). Por una parte, la progresiva emergencia de una política migratoria común europea para regular el espacio de libre circulación en el interior de la UE ha tenido un impacto negativo en las relaciones migratorias. Por otra parte, dentro de ALC también se está diseñando una agenda migratoria basada en diálogos regionales y subregionales. Estas dos circunstancias, más la envergadura que ha adquirido el fenómeno, impulsan una convergencia de las agendas que se inserta en una agenda global de la gobernanza migratoria y al tiempo se corresponde con los diálogos especializados en materia migratoria que la UE ha abierto con otras regiones. De ahí ha surgido el diálogo estructurado sobre migraciones institucionalizado en 2009 y la incorporación de las migraciones dentro de los ejes prioritarios del Plan de Acción aprobado en la Cumbre ALC-UE celebrada en Madrid en mayo de 2010.

Las cuestiones migratorias son una materia muy sensible, con derivaciones en temas de seguridad, derechos humanos, desarrollo, convivencia y cohesión social. Además, los enfoques sobre el tratamiento de las

---

\* Texto basado en algunos apartados del informe «Migración en el contexto de las relaciones entre la Unión Europea-América Latina y el Caribe». Service Contract EXPO/B/AFET/2009/19 para el Comité de Relaciones Exteriores del Parlamento Europeo. Este informe, dirigido por la autora, contó con aportaciones de Lorenzo Cachón, Mariana Foglia, Susanne Gratius, Florencio Gudiño, José Luis Ibáñez, David Moya, Gemma Pinyol, Andrés Solimano, Laura Tedesco, Pamela Urrutia y Alejandro del Valle.

migraciones difieren en ambas regiones y han generado importantes desencuentros por la forma en que se abordan las políticas migratorias. En la UE tiende a dominar una visión restrictiva, que insiste en la necesidad de prevenir y luchar contra la migración irregular y regular el mercado de trabajo. En cambio, los países latinoamericanos ponen el énfasis en los derechos del inmigrante y los beneficios que éstos aportan a los países de destino. Sin embargo, en el interior de ambas regiones también existen divergencias entre países emisores y receptores, por lo que las soluciones que se dan en el interior de cada región bien pueden ser objeto de análisis común. El establecimiento del diálogo estructurado debe servir para construir medidas de confianza, resolver conflictos y crear consensos sobre la base del principio de responsabilidad compartida. En este texto, tras una contextualización del fenómeno y un breve abordaje de la regulación de las políticas migratorias en ambas regiones, nos detendremos a analizar las posibilidades que abre el diálogo para establecer vías de colaboración que contribuyan a un enfoque global de la gestión de las migraciones entre ambas regiones.

## I. LAS CAMBIANTES DINÁMICAS MIGRATORIAS ENTRE EUROPA Y AMÉRICA LATINA

Los flujos migratorios en todas direcciones entre el Viejo Continente europeo y el denominado Nuevo Mundo americano se remontan a más de 500 años de la historia moderna. A lo largo del tiempo, diversos patrones han dado lugar a relaciones muchas veces asimétricas, empezando por el periodo de dominación colonial que termina con la emancipación de las nuevas repúblicas criollas, pero incluyendo, asimismo, desembarcos masivos de población europea en busca de las oportunidades que se les negaban en sus países de origen. Existen episodios de dominación y conflicto, pero también relaciones de intercambio y cooperación que han conformado sociedades social y culturalmente mestizas en ambos continentes. Se calcula que entre 1850 y 1950 emigraron cerca de 52 millones de europeos, de los cuales un 21% se trasladó a ALC y el resto a Estados Unidos. De esos europeos que llegaron a ALC se instaló en Argentina el 36% y el resto en otros países de la región, entre los que destacan Brasil, Uruguay, Chile, Cuba, Venezuela

y México. El 38% de los emigrantes europeos hacia ALC eran italianos, el 28% españoles y el 11% portugueses (CEPAL, 2008).

Los inmigrantes europeos eran mayoritariamente varones en edad laboral de origen humilde y nivel educativo generalmente bajo, pero lograron una movilidad ascendente, convirtiéndose en asalariados y pequeños comerciantes o empresarios. Superada la postguerra a partir de la mitad del siglo xx, el flujo europeo hacia ALC se frenó hasta la actualidad y en las últimas décadas el saldo migratorio se ha revertido en favor de Europa. Aunque el fenómeno migratorio desde ALC hacia Europa se ha hecho especialmente visible a fines de los noventa, los primeros flujos relevantes desde ALC ya empezaron en la segunda mitad del siglo xx. Entre 1962 y 1973 retornaron parte de los emigrantes europeos en AL hacia sus tierras de origen, en una media de 50.000 personas anuales. A comienzos de los sesenta llegaron los primeros exiliados políticos cubanos y otros inmigrantes caribeños tras los procesos de descolonización tardía.

A partir de los setenta hay un flujo migratorio latinoamericano constante pero moderado y motivado, principalmente, por razones políticas, debido a las persecuciones y crímenes de las dictaduras que asolaron gran parte del continente. La violencia política obligó a argentinos, brasileños, chilenos y uruguayos a refugiarse en Reino Unido, Francia, Suiza, Alemania, los países escandinavos y, tras sus respectivos procesos de democratización, también en España y Portugal. Europa atravesaba entonces una recesión debida a la crisis del petróleo, con repercusiones en el empleo, por lo que predominaban políticas migratorias restrictivas para los trabajadores extranjeros. Aun así, algunos países europeos se mostraron especialmente sensibles respecto a la persecución política en ALC (Pellegrino, 2004). La mayoría de estos inmigrantes contaba con un alto nivel de educación, lo cual les permitió una buena integración social y laboral en los países de destino (Padilla, 2007), a pesar del contexto adverso. Con el retorno de la democracia en ALC parte de los exiliados políticos regresaron a sus países de origen, pero otros muchos adoptaron la nacionalidad del país europeo de adopción.

Una segunda etapa migratoria se produjo en la década de los ochenta y se caracterizó por su conformación más diversificada y por incluir a un colectivo con un perfil principalmente económico y laboral.



La situación de recesión que atravesaron la mayor parte de los países de América Latina a causa de la crisis de la deuda externa provocó el estancamiento económico y un fuerte deterioro del bienestar. Ello impulsó la salida de población en busca de mayor estabilidad y mejores condiciones de vida en Europa. A los emigrantes económicos de clase media en proceso de empobrecimiento se sumaron estudiantes latinoamericanos que viajaron a Europa para cursar estudios (Yépez, 2007). También durante los ochenta se sumó un aumento en el flujo de población procedente de los países del Caribe, menos cualificada que los emigrantes de clase media del Cono Sur y con predominio de mujeres (López de Lera, 2004).

Los flujos permanecieron en baja intensidad hasta los noventa, cuando las corrientes migratorias desde ALC registran un crecimiento sin precedentes. Según la CEPAL, casi la mitad de los emigrantes de ALC registrados en 2000 se movilizaron durante el decenio de los noventa (CEPAL, 2008). La mayoría de ellos se dirigió a EEUU, pero los destinos de la migración desde ALC se diversificaron de manera progresiva y un número creciente de personas tomó el rumbo a Europa<sup>1</sup>. Vemos así que, a lo largo de las tres olas migratorias señaladas, ha ido variando el origen mayoritario de los migrantes latinos en la UE: en la primera (1960-1970) predominaron los emigrantes procedentes del *Cono Sur*, en la segunda (años ochenta) los *caribeños* y en la tercera (a partir de 1990) los *andinos*<sup>2</sup>.

En 2005 se estima que había alrededor de 1.646.663 personas procedentes de Sudamérica, México, América Central y el Caribe en 14 países de la UE, aunque es difícil cuantificar con precisión el alcance de estos flujos debido a la falta de información, a la dispersión de fuentes y a las dificultades para comparar los datos estadísticos disponibles. Por ejemplo, en los registros europeos muchas veces no aparece el número de inmigrantes que han obtenido la nacionalidad de sus padres o por arraigo. Un problema añadido es el de la irregularidad, que en el caso de los inmigrantes latinoamericanos y caribeños suele

---

<sup>1</sup> Entre los nuevos destinos escogidos por los inmigrantes de ALC también destacan Canadá, Japón, Australia e Israel.

<sup>2</sup> La información disponible de estas etapas no permite comparaciones rigurosas, ya que hasta la década de los noventa las estadísticas oficiales no solían distinguir nacionalidades.

ser sobrevenida, ya que ingresan a la UE con permisos de turista, pero sobrepasan el plazo límite de estancia.

Entre los nuevos destinos de los inmigrantes de ALC en Europa destacan España, para los latinoamericanos en general; Italia, Francia y Portugal, para los sudamericanos; y Países Bajos y Reino Unido, para los caribeños. Las estadísticas confirman el rol protagónico de España, donde viven dos tercios de la población migrante de ALC. Según el Migration Policy Institute (MPI), en 2005 había en España 1.064.916 inmigrantes latinoamericanos, número que se incrementó a 1.431.357 en junio de 2009. Por su parte, en 2005 vivían en Italia 204.826 latinoamericanos y 112.781 en Reino Unido; 93.760 en Alemania y 56.442 en Portugal. Además, en España, Italia y Portugal la población inmigrante procedente de ALC es más visible, ya que representa un mayor porcentaje de la inmigración total: 35,2%, 9,2% y 15,3% respectivamente, mientras que en el resto de países, la inmigración desde ALC representa menos del 5% del total. Esta predilección por los países del sur de Europa se ha atribuido a diversos factores, entre ellos la existencia de vínculos históricos, culturales y lingüísticos con ALC. También suele destacarse la importancia del mercado de trabajo informal en estos tres Estados europeos y las regularizaciones puntuales, que han beneficiado a un número considerable de extranjeros que se encontraban en la UE sin los papeles en regla<sup>3</sup>. Otro elemento que se ha de considerar es la existencia de políticas de doble nacionalidad y de naturalizaciones favorables a los nacionales de ALC.

El fuerte impacto de la crisis económica justamente sobre estos países de la Europa meridional ya está teniendo efectos sobre la ralentización de los flujos, pero no parece probable que se produzca un retorno masivo. En cambio, el desempleo está haciendo mella en los colectivos migrantes que trabajaban en algunos de los sectores más afectados, como la construcción o los servicios. Por otra parte, el efecto de la crisis también se hace notar en un progresivo endurecimiento de la política migratoria común, que, junto a las tradicionales restricciones relacionadas con la seguridad, está incorporando medidas que

---

<sup>3</sup> Las regularizaciones no han sido utilizadas sólo por los países latinos, aunque éstos hayan sido los últimos en aplicar dichas medidas de forma masiva, lo cual vino muy determinado por el incremento acelerado de la irregularidad sobrevenida y la lucha contra la informalidad (Pinyol, 2008).

limitan los derechos laborales de los inmigrantes y tratan de introducir tratamientos discriminatorios<sup>4</sup> contrarios a los estándares consagrados en las directrices de instituciones internacionales como la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización Internacional del Trabajo (OIT).

## II. LA AMPLIACIÓN DE LA AGENDA DE LA POLÍTICA EUROPEA DE MIGRACIONES

En 1985 se firmó el Acuerdo Schengen, cuyo objetivo era la creación de una zona de libre circulación de personas entre la mayoría de los países miembros de la UE. Este acuerdo estableció la supresión de las fronteras comunes internas entre los países firmantes<sup>5</sup> y el requerimiento de armonizar el control de las fronteras externas. Del establecimiento de la libre circulación en el territorio europeo surgió la necesidad de gestión común de las migraciones, cuyo alcance se ha ido incrementando hasta el establecimiento de una política común compartida entre la UE y los Estados miembros. Con la Convención de Schengen de 1990, además de la supresión de controles en las fronteras interiores, se incorporó un conjunto de normas comunes aplicables a los ciudadanos que cruzan las fronteras exteriores de los Estados miembros del espacio Schengen se procedió a la separación en terminales de aeropuertos y puertos marítimos entre ciudadanos que viajan por el interior del espacio Schengen y los que llegan del exterior; y se armonizaron las normas relativas a las condiciones de entrada y visados para estancias de corta duración.

El Tratado de Maastricht de 1993 oficializó la cooperación de los gobiernos europeos en materia de Justicia e Interior dentro del tercer pilar. Éste incluyó la inmigración y el asilo como temas que, por

---

<sup>4</sup> En esta línea se analizarán la Directiva de retorno adoptada en 2008 y el intento de aprobación de la Directiva de permiso único, que fue rechazada *in extremis* por el Parlamento Europeo en diciembre de 2010, pero que se va a volver a proponer.

<sup>5</sup> Inicialmente firmaron Bélgica, Alemania, Francia, Luxemburgo y Países Bajos. En la actualidad el espacio Schengen está conformado por los países de la UE excepto Reino Unido, Irlanda, Bulgaria, Chipre y Rumanía, además de países extra-comunitarios como Islandia, Noruega y Suíza.

ser de interés común, debían ser abordados en el marco de la UE. El siguiente hito se produjo en 1998, cuando, con ocasión de la preparación de la Presidencia austriaca de la UE, se presentó el informe titulado «Documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo»<sup>6</sup>, en el cual se recogen los elementos fundamentales del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia de la UE. Este documento señaló que la reducción de la presión migratoria precisa de una política «que vaya más allá del ámbito restringido de la política de extranjería, asilo, inmigración y control de las fronteras y comprenda también las relaciones internacionales y la ayuda al desarrollo»<sup>7</sup>. También se señaló la importancia de la cooperación política entre países de acogida, tránsito y origen, ampliando la ayuda al desarrollo, promoviendo acuerdos bilaterales y fortaleciendo la cooperación económica. Según dicho documento, las áreas de atención prioritaria se establecían en cuatro círculos concéntricos en los que la UE ocupaba el espacio central<sup>8</sup>. El documento incluía la necesidad de desarrollar planes de acción para cada uno de los círculos a medio plazo, pero los países de ALC no fueron contemplados, lo cual indica la baja importancia política que a finales de los noventa tenían los flujos migratorios con destino a la UE procedentes de dicha región.

Ante los obstáculos para la coordinación intergubernamental y la necesidad de un control democrático de las políticas migratorias, el Tratado de Ámsterdam de 1999 resolvió pasar al primer pilar parte de las políticas de Justicia e Interior, entre ellas el control de fronteras, la inmigración y el asilo. Éstas pasaron a ser competencia comunitaria y se estableció un plazo de cinco años para construir una política de

---

<sup>6</sup> Presidencia austriaca, «Documento de estrategia sobre la política de migración y de asilo», Bruselas, 1 de julio de 1998, 9809/98.

<sup>7</sup> *Ibid.*, Apartado 51.

<sup>8</sup> El primer círculo incluyó a países europeos no miembros ni candidatos a la adhesión, pero receptores de inmigración, susceptible de entrar en la UE. Un segundo círculo lo conformaban vecinos de la CE en 1998 que habían dejado de ser origen de migraciones masivas (países del grupo de Budapest y la cuenca mediterránea). El tercero lo componían los países de emigración vecinos a la UE que requieren de ayuda para regular la presión migratoria (Turquía y África del Norte, además de algunos países del espacio CEI). Un cuarto círculo incluía a países más alejados, en los cuales los esfuerzos debían encaminarse a eliminar los factores que hacen atractiva la emigración, como Oriente Medio, China y el África negra.

inmigración común, pero manteniendo la regla de la unanimidad. Ese mismo año el Consejo de Tampere reconoció la necesidad de que la UE desarrollara políticas comunes de inmigración y asilo que contemplasen un control de las fronteras exteriores para detener la inmigración ilegal y combatir a quienes la organizan y cometen crímenes relacionados. Se señalaron cuatro elementos clave en la concepción de una política europea común: la necesidad de un enfoque global en la cooperación con los países de origen y tránsito; el desarrollo de un sistema europeo común de asilo; la importancia de garantizar un trato justo a los nacionales de terceros países residentes en la UE; y, finalmente, la gestión eficaz de los flujos migratorios. La Comisión elaboró directivas en temas como la reagrupación familiar o el estatuto de los nacionales de terceros países residentes de larga duración, pero los Estados consiguieron la inclusión de un gran número de excepciones nacionales.

En 2004, el Consejo Europeo adoptó el Programa de La Haya, que pretendía dar continuidad a la agenda de Tampere en el fortalecimiento del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia (LSJ) para el periodo 2005-2009. Se definió una aproximación global del fenómeno migratorio que suponía incorporar a la construcción de la política europea de inmigración tanto las causas de los flujos, como las políticas de admisión y retorno o los instrumentos de integración. Esta orientación coincidía con la entrada en funcionamiento de la nueva institucionalidad a los cinco años de la aprobación del Tratado de Ámsterdam. Así, determinados aspectos vinculados con la inmigración y el asilo se trasladaron del tercer al primer pilar<sup>9</sup>, con lo cual el Parlamento Europeo pasó a codecidir en estos ámbitos. Esta institución se sumó a las competencias consultivas que ya venían ejerciendo el Comité de las Regiones y el Comité Europeo Económico y Social.

Aunque las relaciones con terceros países formaban parte del Programa de Tampere y el Programa de La Haya, el avance significativo se dio con la aprobación del «Enfoque Global de las Migraciones» por el Consejo Europeo en 2005. Éste recogió la necesidad de una aproximación coherente, global y equilibrada para luchar contra la inmigración

---

<sup>9</sup> Principalmente la gestión de la inmigración irregular, Títulos IV y VI del Tratado de la UE.

irregular y a favor de la promoción de la inmigración regular mediante la colaboración con países terceros. La UE asumió la incorporación de los temas migratorios en sus relaciones con países terceros en desarrollo y se planteó la necesidad de combatir las causas profundas de la inmigración. Así, se abrió el debate a instrumentos y acciones de carácter preventivo para luchar contra la falta de oportunidades, el paro o la pobreza en origen. Sin embargo, el interés por el tema desde la Dirección General (DG) de Libertad, Justicia e Interior y la DG de Relaciones Exteriores (Relex) apenas fue acompañado por proyectos de cooperación. Para el desarrollo del Programa de La Haya, la Comisión presentó en 2005 un Plan de política en materia de migración legal y una propuesta de paquete legislativo para el periodo 2007-2009. Éste se refería a las condiciones y procedimientos de admisión de determinadas categorías de inmigrantes económicos e incluía una directiva marco para establecer un marco común para todos los migrantes sin residencia de larga duración y cuatro directivas específicas<sup>10</sup>. El objetivo era avanzar en la armonización de las vías de entrada de la inmigración legal.

En el otro gran eje de la política migratoria, la lucha contra la irregularidad, se han seguido dos grandes áreas de acción: en primer lugar, actuando contra el empleo ilegal y la economía sumergida, para lo cual se aprobó la directiva por la que se establecen sanciones aplicables a los empresarios de residentes irregulares nacionales de terceros países. En segundo lugar, el establecimiento gradual de un sistema integrado de gestión de las fronteras exteriores y la consolidación de los controles en los límites de la UE. Esto se ha concretado en el establecimiento de FRONTEX, la implementación del Sistema de Información Schengen (SIS II), el desarrollo de la política común de visados y la aprobación de la directiva relativa a los procedimientos y normas comunes para el retorno de los nacionales de terceros países que se encuentren ilegalmente en su territorio. Esta

---

<sup>10</sup> La directiva marco conocida como «directiva de permiso único» ha sido rechazada recientemente en el PE y está pendiente de revisión. Las otras pretenden armonizar, respectivamente, las condiciones de entrada y residencia de los trabajadores altamente cualificados (Blue Card); a los trabajadores de temporada; a las personas trasladadas por sus empresas; y a las personas en periodo de prácticas remuneradas.

última, conocida como directiva de retorno y adoptada en 2008, causó gran rechazo en ALC, ya que es un colectivo con un importante número de personas afectadas por una irregularidad sobrevenida por el vencimiento de visados. Otros mecanismos para la lucha contra la inmigración irregular han sido el diálogo y la cooperación con los países de origen y tránsito de los flujos migratorios, aunque se ha visto dañado con medidas unilaterales como las mencionadas.

En octubre de 2006 la Comisión presentó la COM 491, «Una estrategia sobre la dimensión exterior del Espacio de Libertad, Seguridad y Justicia» y la COM 621, «Prioridades de actuación frente a los retos de la inmigración: Primera etapa del proceso de seguimiento de Hampton Court». Argumentando las contribuciones positivas de las migraciones tanto en origen como en destino, la Comisión planteó la necesidad de incrementar la cooperación entre Estados miembros y mejorar la colaboración y el diálogo con los países de origen. La COM 735 (2006), «El Planteamiento global sobre la migración un año después: Hacia una política global europea en materia de migración», confirmó que los temas migratorios debían incorporarse en los planes de acción de la Política Europea de Vecindad (PEV) y en el contexto Euro-med, así como en el diálogo político periódico con todos los países ACP según el artículo 13 del Acuerdo de Cotonou<sup>11</sup>. La COM 359 de 2008 recogió como principios para la política europea de migración el establecimiento de normas claras; condiciones similares y justas; fomento de la inmigración legal; proporcionar la información a los ciudadanos de terceros países sobre requisitos y procedimientos de entrada y estancia legal en la UE; garantizar un trato justo de los nacionales de terceros países que residan legalmente en el territorio de los Estados miembros para aproximar su estatuto jurídico al de los naturales de la UE; y estimular la asociación con terceros países.

Las medidas de integración de los ciudadanos terceros en la UE para garantizar la estabilidad y la cohesión de las sociedades europeas contempla establecer políticas antidiscriminación, promover el respeto por los derechos fundamentales y los derechos básicos de la UE,

---

<sup>11</sup> En el caso de la PEV, en mayo de 2007 se presentaba la COM 247, «Aplicación del “Planteamiento global sobre la migración” a las regiones orientales y sudorientales vecinas de la UE»; para los países ACP se celebró en 2006 una Conferencia ministerial UE-África sobre Migración y Desarrollo en Trípoli.



fomentar el diálogo intercultural y fortalecer las capacidades y oportunidades para participar en la sociedad. Al tratarse de una competencia de carácter estatal, la UE promueve una mayor coordinación de las políticas nacionales de integración y las propias. En este ámbito, la Comisión tiene un programa anual de acciones comunitarias en materia de integración, apoya técnica y económicamente a programas nacionales<sup>12</sup> y promueve el intercambio de buenas prácticas<sup>13</sup>, todo ello en el marco del Fondo Europeo para la Integración.

Las propuestas de la Comisión en la COM (2008) 611 para «Reforzar el Planteamiento Global de la Migración: Aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias» incorporaron la gestión ordenada de los flujos migratorios, la inclusión del diálogo y la cooperación en las relaciones con los países de origen y tránsito, así como el impulso de los instrumentos de integración de los nacionales de terceros países como puntos básicos de la política de inmigración europea. En el caso de los países de ALC, aunque el tema de las migraciones se abordó en algunos foros de diálogo desde 2004, hubo que esperar a que la Declaración de Lima, en el marco de la Cumbre UE-ALC de mayo de 2008, señalara la necesidad de un diálogo estructurado para definir y reforzar los ámbitos de cooperación en materia de migración y movilidad. Éste no se concretó hasta principios de 2009, muy condicionado por los efectos negativos de la directiva de retorno de 2008.

El Tratado de Lisboa supone la comunitarización de las políticas del área LSJ, superando la división anterior entre el primer y tercer pilar, que añadía complejidad legal e institucional. Casi todos los temas seguirán el método legislativo ordinario, con la mayoría cualificada en el Consejo y la codecisión con el Parlamento Europeo. Quedan sujetos a unanimidad la expedición de documentos de identidad, la cooperación policial y determinados aspectos del derecho de familia. No sólo crece el papel del Parlamento Europeo: la Comisión también fortalece su derecho de iniciativa y el Tribunal de Justicia adquiere jurisdicción.

---

<sup>12</sup> El programa AENEAS (2004-2008) fue sustituido por el INTI (Integration of Third Countries Nationals). Véase [http://ec.europa.eu/justice\\_home/funding/2004\\_2007/inti/funding\\_inti\\_en.htm](http://ec.europa.eu/justice_home/funding/2004_2007/inti/funding_inti_en.htm)

<sup>13</sup> Un ejemplo es el MIPEX - Migrant Integration Policy Index, un proyecto de investigación bianual sobre las políticas de integración de los inmigrantes en 28 países, en [[www.integrationindex.eu](http://www.integrationindex.eu)].



En el futuro deberían fortalecerse las dinámicas de trabajo interinstitucional para contribuir a una democratización de las políticas migratorias en su aprobación, seguimiento y control.

La mejora de la coordinación de las políticas migratorias europeas es un instrumento para reforzar la coherencia global de la política migratoria europea, lo cual es positivo. Pero también se observan efectos no deseables cuando el proceso de convergencia de las políticas comunitarias redundan en un empeoramiento de los estándares que algunos países miembros venían aplicando. Es el caso de España, que paulatinamente ha ido incorporando la exigencia de visado a países de América Latina anteriormente exentos, como consecuencia de la política común de visados en el Espacio Schengen. A su vez, la Directiva de Retorno ha sido la coartada para incrementar el periodo máximo de internamiento de los migrantes irregulares en España. La repercusión de estos cambios en las migraciones entre ALC y España es de gran impacto, pues se trata del principal destino de la inmigración latinoamericana en la UE. La repulsa generalizada con la que los países ALC han acogido la Directiva de Retorno ha provocado la necesidad de reorientar el diálogo hacia una agenda más global.

La armonización de políticas migratorias en la UE debería contribuir a elevar los estándares de los Estados miembros, aunque sea a distintas velocidades, garantizando que no se producen regresiones en la protección de los derechos fundamentales. Mas no parece que éste sea el rumbo tomado si observamos el contenido de la directiva presentada por la Comisión al Parlamento en diciembre de 2010, en la que se establece el marco de derechos uniforme para los inmigrantes de terceros países en la UE. La denominada directiva de «permiso único» establece restricciones a la portabilidad de los derechos laborales referidos a las pensiones y al beneficio de prestaciones familiares, derecho a la vivienda, a la educación y a la formación. Éstos son elementos discriminatorios que contradicen la Convención de Naciones Unidas sobre la protección de los derechos de los trabajadores migrantes y sus familias, aprobada en 1990. Aunque esta convención no ha sido ratificada por ningún Estado miembro de la UE, establece unos estándares internacional y todos aquellos Estados que participaron en su elaboración y no han expresado su intención de no ratificarla deben mantener una conducta que no contribuya a frustrar la consecución

ción de sus objetivos, según establece el artículo 18 del Convenio de Viena sobre el Derecho de los Tratados entre Estados de 1969.

### III. COOPERACIÓN Y POLÍTICAS MIGRATORIAS EN ALC

ALC en su conjunto es actualmente exportadora neta de recursos humanos, pero en su interior también se produce un flujo importante de personas de unos países a otros, motivado por grandes asimetrías de desarrollo y oportunidades entre diversas regiones. En la agenda multilateral latinoamericana, las migraciones han sido objeto reiterado de deliberación en las Cumbres o encuentros regionales, tanto en el ámbito de la OEA y en el seno de los organismos de integración, como en las Cumbres Iberoamericanas. En la actualidad se ha configurado una agenda migratoria que incluye acuerdos, compromisos e instrumentos para la gestión migratoria de orden regional, subregional y binacional. Éstos tienen como objetivo mejorar el nivel de protección de los trabajadores migrantes a través de la gestión de las migraciones. Para ello se plantea la necesidad de: mejorar el conocimiento y la evaluación del tema migratorio, con información estadística actualizada y de calidad; fortalecer y aplicar las normas internacionales de la OIT; promover el Marco Multilateral para las Migraciones Laborales; impulsar el diálogo social; implementar políticas que vinculen migración con desarrollo; e incorporar más firmemente el tema de las migraciones en los procesos de integración subregional. La agenda hemisférica también plantea el reto de elaborar políticas de trabajo decente y de desarrollo en coordinación con los países receptores. Analizaremos la evolución de dichas agendas y los instrumentos disponibles con el fin de determinar cómo dicha cooperación contribuye a la creación y fortalecimiento de instrumentos de gestión migratoria que puedan ser aportados a las relaciones UE-ALC.

En el ámbito subregional, existen esencialmente dos foros relevantes de consulta y cooperación en la región. El del norte es la Conferencia Regional sobre Migración, que data de 1996, también conocida como «Proceso de Puebla». El del sur es la Conferencia Sudamericana de Migraciones, que data de 1999. Aunque los resultados concretos de ambos foros no son significativos, el hecho de que existan espacios para

el diálogo entre gobiernos, que en ocasiones incluyen a representantes de la sociedad civil, para fijar elementos comunes en la agenda regional es un logro que se debe potenciar.

El Proceso de Puebla<sup>14</sup> celebra reuniones viceministeriales anuales, habiendo establecido también un Grupo Regional de Consulta sobre Migración. En estos espacios se generan debates sobre temas como la relación entre migración, desarrollo y cooperación, estableciéndose prioridades para el diálogo que, en general, son desarrolladas posteriormente de manera bilateral o en grupos reducidos de países. Uno de los principales logros ha sido la creación del Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica (SIEMMES), iniciado en 2005. La XIII Conferencia Regional sobre las Migraciones (CRM) del Proceso de Puebla de 2008, celebrada en Honduras, adoptó un Plan de acción en tres ejes: gestión de las migraciones, derechos humanos y vinculación entre desarrollo y migraciones. Éste insta a: una mayor planificación de las políticas migratorias; fortalecer los mecanismos de comunicación; mejorar la información y la formación en temas migratorios; incorporar el enfoque de género; y coordinar con el ACNUR el tratamiento de los refugiados.

La XIV Conferencia regional, celebrada en Guatemala en julio de 2009, tuvo como tema «Migración y Desarrollo», acordándose en ella prorrogar el Memorandum de entendimiento entre México, El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua para la repatriación digna, ordenada y segura de nacionales centroamericanos vía terrestre y el establecimiento de un manual operativo, aprobándose también los «Lineamientos para la atención de niños, niñas y adolescentes migrantes no acompañados en casos de repatriación». La XV Conferencia

---

<sup>14</sup> Los países que participan del Proceso de Puebla son Belice, Canadá, Costa Rica, El Salvador, Estados Unidos de América, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá y la República Dominicana. Participan como observadores los gobiernos de Argentina, Colombia, Ecuador, Jamaica así como Perú; así como el Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados (ACNUR), la Comisión Económica de las Naciones Unidas para Latinoamérica y el Caribe/Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía (CEPAL-CELADE), la Comisión Interamericana de Derechos Humanos (CIDH), el Fondo de Población de las Naciones Unidas (FNUAP), la Organización Internacional para las Migraciones (OIM), la Relatoría Especial de Naciones Unidas para los Derechos Humanos de los Migrantes y el Sistema de Integración Centroamericana (SICA).

se celebró en Tapachula, México, en 2010 bajo el lema «Migración y familia». En esta conferencia se encargó un diagnóstico sobre conocimiento y comprensión de las regulaciones migratorias desde la perspectiva del migrante y se constituyó un grupo de trabajo *ad hoc* compuesto por los países miembros de la CRM más tres representantes de la Red Regional de Organizaciones para las Migraciones (RROCM), con el fin de preparar las reuniones e identificar los temas de discusión mediante un informe previo.

A partir de la Declaración de Lima de 1999, el proceso del sur es la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones. Es un reflejo del Proceso de Puebla<sup>15</sup> y también celebra conferencias anuales<sup>16</sup>. Durante la Primera Conferencia, los representantes gubernamentales acordaron constituirse en un Foro de coordinación y consulta en materia migratoria para los países de América del Sur. Asimismo, solicitaron en forma oficial la asistencia de la OIM para la materialización de dicho proceso. En los encuentros subsiguientes se estableció un Plan de Acción y se realizaron una serie de estudios e investigaciones relevantes, basados en la importancia de asumir un enfoque integral para el tratamiento de este tema, asegurando siempre los derechos humanos de los migrantes. La Conferencia Sudamericana insistió en la importancia de los programas de cooperación para la formulación de políticas públicas de desarrollo social, que deberían procurar que la decisión de migrar no se base en la necesidad.

La declaración de Quito correspondiente a la IX Conferencia, celebrada en septiembre de 2009, reconoce que la construcción de una ciudadanía sudamericana exige avanzar en la «libre movilidad de personas de manera informada, segura y con derechos» y alienta a garantizar en el espacio sudamericano los mismos derechos que se demandan para sus ciudadanos en el exterior, por lo que se compromete a tratar de incorporar los estándares internacionales y en particular a ratificar el «Protocolo para prevenir, reprimir y sancionar la trata de personas» de la Convención de Naciones Unidas contra la delincuencia

---

<sup>15</sup> Países participantes: Argentina, Brasil, Chile, Paraguay, Uruguay, Bolivia, Colombia, Ecuador, Perú, Venezuela, Guyana y Surinam.

<sup>16</sup> Buenos Aires (2000); Santiago de Chile (2001); Quito (2002); Montevideo (2003); La Paz (2004); Asunción (2006); Caracas (2007); Montevideo (2008); Quito (2009).

organizada transnacional. También se insta a que los países de destino formulen programas permanentes de regularización de inmigrantes indocumentados y se critica el endurecimiento de las políticas migratorias, que, a su parecer, estimula formas de migración irregular. Éste es uno de los puntos en que la posición latinoamericana se distancia más de la europea, donde muchas voces refuerzan que son los procesos de regularización los que estimulan el incremento de la inmigración irregular, razón por la cual alegan la necesidad de endurecer los procedimientos de expulsión. La declaración propone, además, crear una Red Sudamericana de cooperación migratoria, aprueba la creación de una página web y aboga por una mayor presencia y coordinación en los foros globales de migraciones. La X conferencia, que se celebró en Cochabamba, Bolivia, en 2010, aprobó la Declaración de Principios y Lineamientos Generales de la Conferencia Sudamericana sobre Migraciones y aprobó el Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones (PSDHM).

De ámbito regional, pero con un importante componente birregional, se ha desarrollado una agenda sobre migraciones vinculada a las Cumbres Iberoamericanas, en las que, además de todos los países de AL, están Andorra, España y Portugal. La Cumbre Iberoamericana de 2006 tuvo como tema central «Migración y Desarrollo» y allí se aprobó el compromiso de Montevideo. El tema también tuvo su reflejo en el Programa de Acción de la Declaración de Santiago, en la Cumbre celebrada en 2007 en la capital chilena y dedicada a la cohesión social. En aquella ocasión se aprobó, además, el Convenio Multilateral Iberoamericano de Seguridad Social<sup>17</sup> en colaboración con la Organización Iberoamericana de Seguridad Social (OISS). Este convenio garantiza la igualdad de trato y el cobro y la revalorización de las pensiones que se generen en cualquiera de los países firmantes de forma acumulativa. Aunque se circunscribe a un ámbito muy concreto y se limita a las pensiones contributivas, accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, supone un paso adelante para facilitar la movilidad sin pérdida de derechos y además establece un mecanismo de colaboración entre las administraciones iberoamericanas de Seguridad Social. Por ello consti-

---

<sup>17</sup> Firmado por Argentina, Bolivia, Brasil, Costa Rica, Chile, El Salvador, España, Paraguay, Perú, Portugal, Uruguay y Venezuela.

tuye un marco que permitirá identificar líneas de colaboración susceptibles de ser trasladadas a la cooperación birregional UE-ALC.

La continuidad se dio con la institucionalización del Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo (FIBEMYD), que se reunió por primera vez en Cuenca, Ecuador, en el mes de abril de 2008 y del cual surgió un Programa de Acción para implementar el Compromiso de Montevideo y se firmó un acuerdo entre la SEGIB, la OIM y la CEPAL. En el Plan de Acción se contemplan tres ejes: la gestión de la migración, los derechos humanos y la migración y el desarrollo. En todos ellos se hace hincapié en el aprendizaje de las buenas prácticas. En el primero se incorporan los temas específicos sobre juventud, protección de menores, indígenas y género, además del tratamiento del retorno. En el segundo se hace un llamamiento a ratificar los instrumentos internacionales en general y el Convenio Iberoamericano de Seguridad social en particular. El tercer eje llama a la incorporación de los temas migratorios en las agendas de desarrollo y propone un estudio sobre el impacto que tiene la integración en tres países seleccionados. También se alienta a priorizar la migración laboral temporal, a mejorar las condiciones del envío de las remesas y a definir proyectos de codesarrollo que vinculen a las diásporas con los procesos de desarrollo de los países de origen.

El siguiente foro se celebró en El Salvador en 2010 con el tema central «Impactos de la crisis económica en migración y desarrollo, respuestas de políticas y programas en Iberoamérica». Uno de los principales objetivos del foro era identificar áreas de intervención y buenas prácticas, para lo que se organizaron mesas sobre remesas, co-desarrollo, inserción laboral, derechos humanos, y salud y protección social. Algunas propuestas que surgieron de la reunión para trabajar en un futuro fueron: educación financiera de los migrantes; información sobre experiencias en remesas que incluyan donaciones colectivas; establecimiento de un portal iberoamericano de buenas prácticas en codesarrollo; reforzamiento de la complementación entre las diásporas y los países de origen; programas de retorno voluntario; certificación de calificaciones laborales; circulación de talentos; empoderamiento de los migrantes y sus comunidades de origen con relación a sus derechos; creación de un órgano de mediación para afrontar los retrasos en el acceso a la justicia; tráfico ilícito de migrantes; e introducción de los temas de migración y salud.

Estos enfoques regionales conviven con las políticas bilaterales relativas a la migración que vienen desarrollándose en distintos países de AL desde los años sesenta, cuando se formularon una serie de acuerdos específicos. En la actualidad, esto ha generado una zona de libre circulación en el Cono Sur (Argentina, Uruguay, Paraguay, Brasil, Bolivia y Chile). Además, en la década de 1990 se firmaron acuerdos bilaterales entre Argentina y Bolivia y entre Argentina y Perú, con la finalidad de regularizar a inmigrantes en situación irregular. El control y la regularización de migraciones fronterizas, incluyendo la circulación de personas, la documentación, la residencia y el permiso para trabajar, son también elementos del acuerdo existente entre Brasil y Uruguay y del Estatuto Migratorio Permanente entre Colombia y Ecuador del año 2000.

Algunos países de la región cuentan también con acuerdos bilaterales con países de otras regiones, cuyo objetivo central es la regulación de flujos de migración laboral, abarcando temas como el retorno asistido y la readmisión de inmigrantes irregulares<sup>18</sup>. Algunos acuerdos específicos incluyen elementos tendentes al desarrollo de capacidades de los inmigrantes en temas vinculados con el «emprendedurismo», a fin de facilitar la reinserción productiva en las comunidades de origen. Éste es el caso del «Programa de Migración Laboral Temporal Circular», que implica a comunidades de Colombia y España. Finalmente, es también destacable la existencia de planes nacionales relativos a la regularización de la inmigración en algunos de los principales receptores de migrantes intrarregionales, como el «Programa Patria Grande» de Argentina, o el Programa de Regularización Migratoria de México. Cabe destacar los problemas de acceso a los datos de forma completa y actualizada de todos los acuerdos bilaterales en vigor, lo cual dificulta tener un mapa de situación en la región.

#### IV. LAS MIGRACIONES Y LA INTEGRACIÓN SUBREGIONAL LATINOAMERICANA

Los procesos de integración subregional en América Latina han abordado también el tema migratorio. Aunque la libre circulación de perso-

---

<sup>18</sup> Entre éstos, destacan los de Ecuador, Colombia y República Dominicana con España.



nas no ha llegado en ninguno de los procesos de integración del continente americano al nivel de profundización de la UE, hay algunos avances en la regulación de los flujos migratorios.

En el caso de MERCOSUR, el artículo 1 del Tratado de Asunción señala como objetivo principal del bloque la consecución de un mercado común entendido como la libre «circulación de bienes, servicios y factores productivos entre los países»; fijándose un plazo transitorio que finalizaba el 31 de diciembre de 1994. La libre circulación de personas no se enumera expresamente, pero se considera implícitamente incluida en el genérico de los factores productivos, si bien tampoco se concretan los derechos que informan el contenido jurídico de esta libertad. Sin embargo, se han adoptado diversos actos que han comportado una cierta liberalización del movimiento de personas. Entre los más relevantes están las medidas tendentes a flexibilizar y facilitar el cruce de las fronteras de los nacionales de MERCOSUR entre los Estados miembros. Desde la década de 1980 un subgrupo de trabajo se ocupó de cuestiones laborales y seguridad social y en la actualidad existen acuerdos sobre la exención de traducción de documentos migratorios y se ha avanzado en temas significativos, como el control integrado de fronteras y la lucha contra al tráfico de personas.

También se ha aprobado la Resolución del Grupo Mercado Común (GMC) Num. 74/96, relativa a la tarjeta de entrada y salida, y la Resolución GMC Núm. 31/08, relativa a los documentos de cada Estado parte que habilitan al tránsito de personas en el MERCOSUR<sup>19</sup>. El avance más significativo es la Decisión del Consejo del Mercado Común (CMC) Núm. 28/02, que incluye cuatro acuerdos aprobados en la XII Reunión de Ministros del Interior del MERCOSUR, Bolivia y Chile. Entre ellos se destacan el acuerdo Núm. 13/02 sobre residencia para nacionales de los Estados partes del MERCOSUR y el acuerdo Núm. 14/02 sobre residencia para nacionales de los Estados parte de MERCOSUR, Bolivia y Chile, ambos firmados el 6 de diciembre de 2002 y en los que se establece un estatuto jurídico muy

---

<sup>19</sup> Este acto deroga a la Resolución núm 75/96) que recoge el Acuerdo sobre los documentos de viaje de los Estados parte del MERCOSUR y Estados asociados, reproducido en la Decisión CMC núm 18/08.



amplio para los nacionales de los Estados parte. Estos acuerdos prevén la concesión de un permiso inicial de residencia temporal por dos años a los nacionales de los Estados parte que acrediten su nacionalidad y ausencia de antecedentes policiales, judiciales o penales, y en su caso certificación médica de la aptitud psicofísica. Se benefician tanto los que desean establecerse en el territorio de otro Estado parte, como los que ya se encuentran en el territorio<sup>20</sup>.

La residencia temporal se puede transformar en permanente si 90 días antes de su vencimiento se solicita, habiéndose de satisfacer los mismos requisitos, más la acreditación de medios de vida lícitos, que permitan la subsistencia del solicitante y su familia<sup>21</sup>. Las personas con residencia temporal o permanente tienen garantizados los derechos de entrada, salida, circulación y permanencia en el territorio de los países de recepción, sin perjuicio de las restricciones que pudiera haber por razones de orden público y seguridad públicas. Asimismo, tienen el derecho al ejercicio de cualquier actividad económica por cuenta propia o por cuenta ajena en las mismas condiciones que los nacionales del Estado parte receptor. Finalmente, los inmigrantes y sus familias gozan del principio de igualdad de trato con el nacional en ámbitos como las condiciones de trabajo, la remuneración y los seguros sociales, o la educación para los hijos de los inmigrantes<sup>22</sup>. También se prevé la cooperación para impedir los flujos migratorios de personas en situación irregular con acciones como la colaboración entre los organismos de inspección o la imposición de sanciones a quien emplee a nacionales de Estados parte de forma ilegal o que obtenga beneficios con el flujo de trabajadores en situación irregular<sup>23</sup>. El retraso por parte de Paraguay en la manifestación del consentimiento para quedar vinculado por dichos acuerdos impidió su entrada en vigor y ha obligado a la bilateralización de los efectos.

En esta misma línea se debe subrayar la adopción del Acuerdo Multilateral de Seguridad Social del Mercado Común del Sur y su Reglamento Administrativo, ambos incluidos en la Decisión CMC Núm. 19/97. En este acuerdo se establece la coordinación de los sistemas de

<sup>20</sup> Artículo 4 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02.

<sup>21</sup> Artículo 5 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02.

<sup>22</sup> Artículos 8 y 9 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02.

<sup>23</sup> Artículo 10 de los Acuerdos núm. 13/02 y núm. 14/02.

Seguridad Social referentes a las prestaciones contributivas pecuniarias y de salud existentes en los Estados parte y se reconoce a los trabajadores que presten o hayan prestado servicios en cualquiera de los Estados parte, así como a sus familiares y asimilados (artículo 2 y 3). A tal efecto se establece la totalización de los periodos de seguro o cotización cumplidos en los territorios de los Estados parte para la concesión de las prestaciones por vejez, edad avanzada, invalidez o muerte (artículo 7). En la última Cumbre de los presidentes de MERCOSUR y Estados asociados, celebrada en Foz de Iguazú en diciembre de 2010, los presidentes hicieron una declaración especial sobre migraciones en la cual se comprometían a garantizar el respeto de los derechos humanos de los migrantes y a avanzar gradualmente hacia un espacio regional de libre circulación de personas seguro como «uno de los pilares fundamentales del proceso de integración», con el fin de promover la plena integración de los migrantes y garantizar el pleno disfrute de derechos en los países de destino, así como contribuir al desarrollo integral en los países de origen.

En cuanto a la Comunidad Andina (CAN), cuenta desde los años setenta con el Instrumento Andino de Migraciones Laborales (Decisión 116). Durante sus primeros años de funcionamiento, este instrumento se constituyó en un modelo para la gestión de flujos (especialmente temporales). Además, se realizaron en esta subregión esfuerzos pioneros de regularización de migrantes en situación irregular, como el realizado por Venezuela en 1981, que permitió regularizar la situación de un cuarto de millón de personas. Siguiendo los vaivenes del propio proceso de integración, este instrumento tuvo un periodo de inactividad, pero se reactivó en 2003 (Decisión 545), lo que llevó a la creación de una serie de centros binacionales de frontera y a decisiones sobre reconocimiento de documentos de identidad, modificación de la Tarjeta Andina de Migraciones y actualización de normas sobre el trato de los migrantes de acuerdo con los estándares internacionales, especialmente los establecidos por la OIT. La CAN hace frente a la migración extracomunitaria tratando de diseñar políticas de cooperación migratoria con terceros países en beneficio de los nacionales de este espacio de integración. Para ello, se trabaja alrededor de cinco ejes: la gobernabilidad migratoria y la libre movilidad de trabajadores y trabajadoras en la región; la asistencia y protección

de los derechos humanos de los migrantes; las remesas y los mecanismos financieros para el desarrollo; y las negociaciones internacionales y la cooperación, especialmente en la Conferencia Sudamericana de Migraciones.

En relación con el Sistema de integración Centroamericana (SICA), la Secretaría General incorporó la dimensión migratoria como un aspecto positivo del desarrollo y la integración centroamericanos. El tema fue abordado por el Comité Consultivo del SICA, órgano de consulta de la sociedad civil en este proceso. Los resultados concretos involucran al llamado CA4 (El Salvador, Guatemala, Honduras y Nicaragua), ámbito en el que existe libre movilidad y un visado único desde 2004. Al respecto, el CA4 también ha avanzado en un Manual homologado de procedimientos para la facilitación migratoria y un Manual de procedimientos para el intercambio de información. También están en marcha procesos de capacitación conjunta y los países comparten información de importancia para la seguridad nacional, fomentando la implementación de controles que ayuden a luchar contra el tráfico de menores, la trata de personas, las Maras, etc.

Asimismo, los países centroamericanos han avanzado en el Sistema Integral de Operaciones Migratorias (SIOM) en el marco de la Organización Centroamericana para las Migraciones (OCAM<sup>24</sup>), donde se debaten los mecanismos de coordinación regional, la implementación del sistema regional de información migratoria y la plataforma tecnológica común, además de la coordinación para el retorno de migrantes extrarregionales. Más allá de la existencia de estos mecanismos e instrumentos, el diálogo entre los países de Centroamérica se realiza, especialmente, a través del Proceso de Puebla, lo cual es comprensible, considerando el peso de EEUU en los flujos migratorios de esta subregión.

Por su parte, la Comunidad de Estados del Caribe (CARICOM), creada en 1973, avanzó hacia un mercado único en la segunda mitad

---

<sup>24</sup> La Comisión Centroamericana de Directores de Migración –OCAM– (siglas que surgen de las primeras reuniones, cuando se le denominó Organización Centroamericana de Migración) fue creada en octubre de 1990 en San José, Costa Rica, a solicitud de los presidentes centroamericanos en el marco del Plan de Acción Económica de Centroamérica (PAECA). A partir de enero de 1999, la OIM asumió la Secretaría Técnica de la OCAM, en el marco del Convenio suscrito con la Secretaría General del SICA, con el fin de apoyar las actividades regionales en materia migratoria que la Comisión venía realizando. Véase [[www.oim.or.cr](http://www.oim.or.cr)].

de la década de los ochenta. El Protocolo 2 de creación de este mercado trata sobre el derecho al establecimiento, la provisión de servicios y la circulación de capitales. En 1996 los jefes de Estado del CARICOM acordaron limitar la libre circulación de personas a graduados universitarios, artistas, deportistas, músicos y trabajadores de medios de comunicación. Los empresarios tienen un estatus especial como proveedores de servicios. Esto se contempla como un paso hacia la total libre circulación de trabajadores. Tras la revisión en 2002 del Tratado de Chaguaramas, por el que se creó la Comunidad del Caribe, se reiteró como finalidad la libre circulación de los nacionales de los Estados miembros dentro de la Comunidad del Caribe (artículo 45).

Éste prevé específicamente la eliminación de las restricciones al acceso a una actividad económica de profesionales cualificados, incluyendo las medidas que deberán adoptarse para facilitar el ejercicio asalariado o no de la actividad cualificada (expresamente se menciona dentro de esta categoría a los graduados universitarios, trabajadores de los medios de comunicación, deportistas, artistas y músicos, artículo 46). También se anuncia la eliminación de las restricciones al ejercicio del derecho de establecimiento por parte de las personas físicas (artículos 33 y 34), incluyendo particularmente un procedimiento para el reconocimiento de las cualificaciones profesionales de los nacionales de los Estados miembros para facilitar el acceso a una actividad económica independiente (artículo 35). Sin embargo, la cumbre del CARICOM del mes de julio de 2009 se vio sacudida por numerosas denuncias entre Estados acerca del tratamiento de los inmigrantes interregionales, lo cual podría retrasar este objetivo.

## V. EL CONTEXTO: LA GOBERNANZA MIGRATORIA GLOBAL

La regulación de las migraciones está vinculada con la necesaria protección de los derechos humanos que deben ser garantizados por los Estados a cualquier individuo, sea cual sea su procedencia. La búsqueda del progreso socioeconómico sigue siendo la principal razón para emigrar, por lo que la cooperación internacional en materia de migraciones ha tenido, como uno de sus ejes centrales de trabajo, las cuestiones laborales. En esta perspectiva, el derecho al trabajo, en-

tendido en su acepción más amplia, es esencial para el desarrollo humano, tanto desde un enfoque individual como colectivo. El trabajo en condiciones decentes es la principal herramienta para la lucha contra la pobreza de las personas y es, a la vez, fuente de riqueza y prosperidad para la sociedad. Para la efectividad universal de ese derecho se hace imprescindible una cooperación internacional que integre el trabajo digno en las estrategias y políticas de desarrollo desde lo local a lo global. La Resolución de la Asamblea General de Naciones Unidas (AGNU) 41/128 sobre el Derecho al Desarrollo de 1986 recoge que «toda persona tiene derecho a un orden social e internacional en el que se puedan realizar plenamente los derechos y libertades» y reitera que los derechos son indivisibles e interdependientes.

La AGNU, en la Resolución 45/158 de 1990, adoptó la Convención Internacional sobre la Protección de los Trabajadores migrantes y sus familiares, que entró en vigor en julio de 2005. En ésta enuncia una serie de derechos fundamentales que corresponden a cualquier trabajador y sus familias, sin ningún tipo de requisito formal, porque forman parte del estándar mínimo de derechos humanos básicos, así como otra serie de derechos más amplios que se reconocen sólo a los trabajadores migrantes que se hallen en situación regular. Es un convenio ambicioso que, hasta la fecha, cuenta con un muy bajo nivel de ratificaciones por parte de los principales países receptores. Como se señaló, ningún país de la UE lo ha ratificado por el momento, mientras que son varios los países latinoamericanos que lo han hecho<sup>25</sup>. El convenio estableció un Comité de Derechos de los Trabajadores Migrantes, compuesto por expertos independientes que deben supervisar su aplicación a través de informes y puede recibir quejas de particulares en el caso de que los países firmantes acepten el procedimiento del artículo 77.

En el ámbito internacional, el organismo especializado en materia de migraciones es la OIM, creada en 1951 para fomentar la cooperación internacional entre los Estados<sup>26</sup> y ofrecer asistencia a los migran-

---

<sup>25</sup> A finales de 2009 los países de AL que ratificaron el tratado fueron: Argentina, Belice, Bolivia, Chile, Colombia, Ecuador, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Paraguay, Perú y Uruguay.

<sup>26</sup> La OIM señala: «La autoridad de un Estado para regular el ingreso, permanencia y remoción sobre su territorio no es absoluta. Los Estados se están dando cuenta de que

tes mediante información y ayuda humanitaria. A pesar de ser un importante órgano auxiliar para la defensa de los derechos de los migrantes, la OIM no tiene como atribuciones el establecer marcos normativos específicos, sino velar por la aplicación de los existentes, de carácter internacional y nacional. La OIM hace de Secretaría de la «Iniciativa de Berna», proceso consultivo de autoridades nacionales que elaboró la «Agenda Internacional para la Gestión de la Migración». Este documento, adoptado en Berna (2004), aborda cuestiones de derechos humanos, migración laboral, integración, migración irregular, trata de personas y tráfico de migrantes, comercio, salud y retorno, para las cuales se establecen unos principios generales y se recogen buenas prácticas ya ensayadas por diversos actores.

Por su parte, en el ámbito de Naciones Unidas, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), organismo especializado en la cooperación en materia de relaciones laborales, fue pionera en regular las cuestiones migratorias relacionadas con las relaciones laborales de forma multilateral, en formular recomendaciones y en desarrollar proyectos específicos de cooperación técnica. Los dos principales convenios de la OIT relativos a la migración laboral son el Convenio relativo a los trabajadores migrantes (revisado) (N.º 97), de 1949<sup>27</sup>, y el Convenio sobre las migraciones (disposiciones complementarias) (N.º 143) de 1975<sup>28</sup>. El primero incluye recomendaciones para la elaboración de políticas, como la circulación de información entre países y la recomendación de que se tomen medidas para evitar propaganda que induzca a error sobre este fenómeno, evitando principalmente la discriminación por cualquier motivo. Todos los Estados miembros de este convenio están obligados a proporcionar información sobre las dispo-

---

la migración debe ser gestionada y de que es necesaria la cooperación con otros Estados. Las obligaciones internacionales basadas en normas internacionales que limitan la autoridad del Estado sobre asuntos de migración ofrecen medios para proteger los derechos humanos y equilibrar los intereses de los migrantes con los intereses de los Estados». Véase [[www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-managemet](http://www.iom.int/jahia/Jahia/about-migration/migration-managemet)].

<sup>27</sup> En septiembre de 2009 los países de la UE que lo habían ratificado eran: Alemania, Bélgica, Eslovenia, España, Francia, Italia, Países Bajos, Portugal y Reino Unido. Por parte de ALC eran: Bahamas, Barbados, Belice, Brasil, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guatemala, Guyana, Santa Lucía, Trinidad y Tobago, Uruguay y Venezuela.

<sup>28</sup> Este convenio tiene una mínima ratificación tanto de países de la UE (Chipre, Eslovenia, Italia, Portugal y Suecia), como de ALC, donde en septiembre de 2009 sólo lo había ratificado la República de Venezuela.

siciones especiales relativas al movimiento de trabajadores migrantes y a sus condiciones de trabajo y de vida.

El Convenio n.º 143 llama a evitar las migraciones clandestinas con fines de empleo y el tráfico ilegal de inmigrantes, y abunda, además, en la importancia de la igualdad de oportunidades y trato. Asimismo, los Estados deben adoptar y seguir una política que garantice la igualdad de trato en cuestiones como el empleo, la seguridad social y los derechos sindicales y culturales y tratar de garantizar un nivel básico de protección, aunque el trabajador se encuentre en situación irregular, así como proteger a los trabajadores que han perdido su empleo para que puedan conservar sus derechos. Ambos convenios están sometidos a un control internacional de su cumplimiento a través de los procedimientos recogidos en la carta de la OIT: en primer lugar, un seguimiento ordinario mediante informes periódicos, a lo que se suman unos mecanismos cuasicontenciosos que incluyen las reclamaciones que pueden dirigir las asociaciones de trabajadores o de empresarios y las quejas a instancia de otro Estado miembro, el Consejo de Administración o un delegado de la Conferencia General.

Tras ser nombrado director general de la OIT el chileno Juan Somavía en 1999, el trabajo decente<sup>29</sup> se convirtió en un eje estratégico de la OIT. Partiendo de la base de que no es posible aplicar una fórmula idéntica de políticas de fomento del empleo decente, se crearon los Programas de Trabajo Decente por País (PTDP), en los que se ensayó un enfoque integrado. Los principios de este enfoque son: establecer prioridades claras; control nacional; promover cambios en las políticas; coherencia del conjunto de las políticas nacionales, cooperación; mantener una visión de medio plazo. La Guía para desarrollar e implementar los programas de trabajo decente por país (PTDP) (OIT, 2008) incorpora la gestión basada en resultados, refuerza la participación social y el enfoque de género. La efectividad de los programas nacionales depende también de factores externos, razón

---

<sup>29</sup> De acuerdo con la definición de la OIT, «el trabajo decente resume las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Implica oportunidades de trabajo productivo y con un ingreso justo, seguridad en el lugar de trabajo y protección social para las familias, mejores perspectivas para el desarrollo personal y la integración social, libertad de expresar opiniones, organizarse y participar en la toma de decisiones e igualdad de trato para todas las mujeres y hombres».



por la cual la OIT, en colaboración con la ONU, trabaja por integrar su agenda en la agenda global de desarrollo.

En 2005, la OIT impulsó el «Marco multilateral para las migraciones laborales», que establece principios y directrices no vinculantes para el desarrollo de un enfoque de las migraciones laborales basado en los derechos<sup>30</sup>. En su principio 4 establece que todos los Estados tienen el derecho soberano de elaborar sus propias políticas para gestionar las migraciones laborales, buscando que éstas sean coherentes, eficaces y equitativas. El principio 12 señala que se debe promover la gestión migratoria a través de un proceso ordenado y justo, tanto en los países de origen como de destino, para orientar a trabajadores y trabajadoras en todas las fases de la migración, desde la preparación hasta el retorno y reintegración, pasando por el tránsito, la llegada y el recibimiento en el país de destino.

La «Declaración Ministerial del ECOSOC sobre generación de empleo pleno y productivo y trabajo decente para todos», adoptada por la AGNU en julio de 2007<sup>31</sup>, instaba a los gobiernos a medir las repercusiones que sus políticas macroeconómicas tenían sobre el empleo y señaló la necesidad de incorporar los objetivos de la OIT a los programas de Naciones Unidas. En junio de 2008, la Conferencia Internacional del Trabajo de la OIT recogió los cuatro objetivos principales de la Agenda de trabajo decente: dar *oportunidades de empleo* creando un entorno institucional y económico sostenible; ofrecer *protección social* adecuada; fomentar el *diálogo social* facilitando el consenso respecto a las políticas nacionales e internacionales; y fomentar las buenas relaciones laborales. Se incluye un mecanismo de seguimiento para que la OIT pueda ayudar a los Estados a implementar la Agenda. También se estableció un Grupo Directivo para el Seguimiento de la Declaración de 2008 y se elaboró un Plan de aplicación preliminar<sup>32</sup> que propone ajustar las asistencias técnicas

---

<sup>30</sup> Acuerdo adoptado por la Reunión tripartita de expertos sobre el Marco multilateral de la OIT para las migraciones laborales, reunión celebrada en Ginebra entre el 31 de octubre y 2 de noviembre (2005).

<sup>31</sup> Declaración ministerial de la serie de sesiones de alto nivel adoptada por la AGNU el 10 de julio de 2007 (A/62/3//Rev.1)

<sup>32</sup> Oficina Internacional del Trabajo GB. 303/SG/DECL/2 303ª reunión, Ginebra, noviembre de 2008.



a los Marcos de Asistencia para el Desarrollo (UNDAF, por sus siglas en inglés) del sistema de Naciones Unidas, coordinado por el Programa de las Naciones Unidas de Desarrollo (PNUD). Éste trata de dar coherencia a la acción conjunta de las diferentes agencias y contribuir a un enfoque integral de las políticas.

Además, la OIT cuenta con un acervo regulatorio que incide en los derechos de los trabajadores migrantes en tanto condiciones aplicables a todos los trabajadores<sup>33</sup> y que están protegidos por los mismos mecanismos de control antes referidos o incluso específicos, como es el caso de la libertad de sindicación. Otro marco regulatorio que puede tener repercusión en el tratamiento de los migrantes es el que se está debatiendo en la Ronda negociadora del Acuerdo General de Comercio sobre Servicios (GATS, por sus siglas en inglés), que puede afectar a trabajadores temporales y proveedores de servicios intra y extraempresariales, categorías que mayoritariamente quedan fuera de las convenciones de la OIT sobre trabajadores migrantes.

## VI. LA REGULACIÓN DE LA CIRCULACIÓN DE PERSONAS ENTRE LA UE Y AMÉRICA LATINA

Como se señaló, la política migratoria europea fue originariamente concebida como una respuesta a las presiones migratorias crecientes

---

<sup>33</sup> Así, podemos mencionar la Convención para la protección del derecho a la libertad de asociación, n.º 87, de 1949, y la Convención del derecho a la negociación colectiva n.º 98, de 1949, que equipara a todos los trabajadores, sean regulares o irregulares; la Convención de igualdad de remuneración, n.º 100, de 1951; la Convención sobre no discriminación en el empleo, n.º 111, de 1958; la Convención de igualdad de trato en compensaciones por accidentes, n.º 19, de 1925; la Convención de igualdad de trato en Seguridad Social, n.º 118, de 1962; la Convención sobre el mantenimiento de los Derechos de Seguridad Social n.º 157, de 1982; la Convención sobre protección de salarios, n.º 95, de 1949; La Convención sobre servicios de empleo, n.º 88, de 1948; la Convención sobre Agencias privadas de empleo n.º 181, de 1997; la convención sobre edad mínima de trabajo, n.º 138, de 1973; la Convención para la abolición del trabajo forzado n.º 105, de 1957; la Convención sobre Inspección de Trabajo n.º 81, de 1947; y otras relacionadas con sectores específicos donde la presencia de trabajadores migrantes es importante como Agricultura (n.º 129 y 184), Salud (n.º 149 y 155), Construcción (n.º 167), Restauración (n.º 172) o Minería (n.º 176).

y al incremento de la irregularidad. Sigue siendo una política común parcial y fragmentaria, pues la regulación de los regímenes de entrada, permanencia y salida de inmigrantes corresponde básicamente a las legislaciones nacionales. A falta de acuerdos, a los inmigrantes procedentes de ALC se les aplica el régimen general para el tratamiento de inmigrantes de terceros países: la directiva 2003/109 (DOUE L 16/44, 25 de noviembre de 2003) regula el estatuto de los nacionales de terceros países de larga duración<sup>34</sup> y sus familias; tiene como objeto garantizar sus derechos adquiridos y facilitar su movilidad en el interior de la UE, así como garantiza la igualdad de trato y la protección contra la expulsión.

La directiva 2003/86 (DOUE L 251, 3 de noviembre de 2003) de reagrupación familiar establece las condiciones para ejercer el derecho a la reagrupación de los residentes de países terceros que hayan permanecido al menos un año legalmente en un país miembro y tengan posibilidad de permanecer de manera regular<sup>35</sup>. La directiva sólo beneficia al cónyuge e hijos menores, aunque permite que las legislaciones nacionales la extiendan a hijos mayores de edad solteros, ascendientes de primer grado y cohabitantes no casados. El Consejo aprobó en diciembre de 2007 una resolución sobre movilidad y migración circular en la que considera que los acuerdos de movilidad son un instrumento flexible para la gestión de las migraciones y pretende facilitar la migración circular adaptándola a la realidad de los diferentes países. A la hora de establecer los acuerdos se demanda: información clara antes de la partida, acuerdos que garanticen la conexión entre oferta y demanda, reconocimiento de calificaciones, acuerdos de intercambio de estudiantes, medidas para limitar la fuga de cerebros, asesoría para el manejo eficiente de las remesas, ayudas para el retorno voluntario y ajuste del marco legal para facilitar la circulación.

La más polémica de las regulaciones comunitarias es la Directiva 2008/115, relativa a normas y procedimientos comunes en los Estados miembros para el retorno de los nacionales de terceros países en

---

<sup>34</sup> Se consideran residentes de larga duración aquellos que hayan residido legal e ininterrumpidamente durante 5 años en el territorio de algún Estado miembro.

<sup>35</sup> Quedan excluidos los solicitantes de asilo y refugio.

situación irregular, de 16 de diciembre de 2008. Más conocida como la «directiva de retorno», pretende armonizar las legislaciones de los Estados miembros relativas al procedimiento y régimen de aplicación de las medidas previstas en los ordenamientos internos para expulsar a los extranjeros en situación irregular. La norma establece las garantías mínimas durante el procedimiento que da lugar a una decisión de retorno y los intereses que se han de tener presentes durante el procedimiento. Aunque se trata de requisitos mínimos y la mayoría de países de la UE tienen normativas más garantistas, la directiva ha suscitado protestas. Preocupa el procedimiento de expulsión, la adecuada protección de los menores de edad y las condiciones y la duración del posible internamiento del extranjero susceptible de ser expulsado. La directiva permite un periodo de 6 meses, extensible a 12 meses cuando la persona o el país tercero no cooperen. El internamiento de personas que no han cometido delito es de por sí cuestionable, pero, además, el plazo parece abusivo, aunque mejore la situación en aquellos Estados miembros que no tenían ningún límite. Más injustificable aún es el que la privación de libertad pueda deberse a la no colaboración del país de origen en perjuicio del ciudadano. Desde ALC se acusa a la UE de criminalizar al migrante irregular y se aboga por concluir acuerdos que garanticen los derechos y la dignidad de los migrantes y el respeto a los instrumentos jurídicos de derechos humanos.

En relación con la entrada en la UE, sí se aprecia un tratamiento diferenciado, pero de carácter restrictivo, hacia algunos ciudadanos latinoamericanos. Se trata de la introducción paulatina del requerimiento de estar en posesión del visado Schengen para estancias no superiores a noventa días, que se exige a una lista de países latinoamericanos, mientras otros quedan exentos<sup>36</sup>. Los criterios para determinar la inclusión en cada lista son ponderados por la UE caso a caso y no hay

---

<sup>36</sup> El Reglamento n.º 539/2001, de 15 de marzo de 2001, establece entre los países cuyos nacionales están obligados a entrar con visa a: Belice, Bolivia, Colombia, Cuba, Dominica, Ecuador, Granada, Guyana, Haití, Jamaica, Perú, República Dominicana, San Vicente y las Granadinas y Santa Lucía. No requieren visado en estancias inferiores a 90 días los nacionales de: Argentina, Brasil, Chile, Costa Rica, El Salvador, Guatemala, Honduras, México, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Uruguay y Venezuela.

previstos mecanismos de salida. En este sentido, el visado actúa como un instrumento unilateral de control de los flujos migratorios, en el que no se tiene en cuenta al país afectado.

La normativa comunitaria es una regulación de mínimos que debe ser completada, bien a través de las legislaciones nacionales, a riesgo de dificultar la armonización, bien mediante acuerdos específicos con países terceros. Los acuerdos de asociación (AdA) en vigor entre la UE y los países latinoamericanos apenas mencionan las cuestiones relativas a la libre circulación de personas o a los movimientos migratorios. En el AdA con México de 1997 se omite cualquier referencia a la libre circulación de personas o a materias relacionadas con cuestiones migratorias. En cambio, en el AdA con Chile de 2002 sí se alude a aspectos relativos a la libre circulación de personas, si bien sólo se refiere a la cooperación y prevención en materia de inmigración ilegal (artículo 46). En concreto, se comprometen Chile y los países de la UE, a readmitir a sus respectivos nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de la otra parte, y a petición de ésta. Cabe también la posibilidad de concluir, si así es solicitado por las partes, un acuerdo que regule las obligaciones específicas de readmisión, incluyendo la readmisión de nacionales de otros países y apátridas. Mientras tanto se contempla la posibilidad de acuerdos bilaterales entre Chile y los Estados miembros que lo soliciten.

En cambio, nada se dice en el contenido del AdA Económica entre los Estados con los países del CARIFORUM de 2008. Es más, se dispone en su Título II, relativo a inversiones, comercio de servicios y comercio electrónico, que éste no es aplicable a las personas físicas que pretendan acceder al mercado de trabajo en las partes contratantes ni se aplicará de forma permanente a las medidas relativas a la ciudadanía, residencia o empleo. Tampoco impedirá la aplicación de medidas para proteger la integridad y garantizar la ordenación de los desplazamientos de las personas a través de sus fronteras (artículo 60 del acuerdo). Esta región, sin embargo, está enmarcada en el régimen especial para los países ACP.

En el caso de los países de América Central, son países con flujos migratorios importantes, aunque dirigidos sobre todo a Estados Unidos. En el Tratado de Asociación entre la UE y América Central firmado en la mencionada Cumbre de Madrid, pero pendiente aún de

su oficialización<sup>37</sup>, en referencia a las cuestiones migratorias se enuncia la voluntad de cooperar dentro del marco del diálogo político y de cooperación. En el apartado correspondiente al diálogo, se menciona la importancia de la gestión conjunta de los flujos migratorios y se llama al establecimiento de un diálogo comprensivo que incluya migración regular e irregular, refugiados, tráfico de seres humanos, inclusión social de los migrantes, fuga de cerebros y cooperación al desarrollo con los lugares de origen. Las partes se comprometen a la efectiva protección de los derechos de los migrantes, la transparencia, la igualdad de trato y la lucha contra el racismo y la xenofobia. Un inciso que se ha de tener en consideración es el reconocimiento expreso que se hace de los lazos históricos y culturales entre las dos regiones. En el apartado de cooperación, los países de América Central han insistido en establecer un capítulo específico sobre migraciones, pero la UE insiste en mantenerlo en el de Justicia Libertad y Seguridad, lo cual refleja los resabios securitarios de la política migratoria europea. En todo caso, será necesario un desarrollo posterior de los instrumentos de cooperación específicos.

En los Acuerdos de 2003 de Diálogo Político y Cooperación con la CAN y sus países miembros se contempló un precepto sobre cooperación en materia de migración (artículo 49) donde se constataba la necesidad de un diálogo político sobre la migración. La formulación de esta disposición era general e imprecisa, aunque mencionaba expresamente materias como las causas de la migración, las normas de admisión y los derechos de las personas admitidas y demás aspectos relativos a la integración de los inmigrantes, los visados y la elaboración de una política preventiva contra la inmigración ilegal. Estos acuerdos no llegaron a entrar en vigor por falta de ratificación y fueron superados por las nuevas negociaciones del acuerdo de asociación. Al haber fracasado las negociaciones de grupo, los dos acuerdos suscritos se han limitado a sendos Tratados de Libre Comercio (TLC) con Colombia y Perú. Ecuador parece haber vuelto a las negociaciones comerciales, aunque insiste en desmarcarse de un TLC y Bolivia conti-

---

<sup>37</sup> Al cierre de este capítulo no se ha hecho público el texto final oficial del tratado, pendiente del proceso de redacción final y autenticación en sus diferentes idiomas.

núa con su negativa a negociar. Es importante destacar que justamente estos dos países son los de mayor número de nuevos inmigrantes en la UE y particularmente en España. Por ello, a través del diálogo político habrá que buscar vías para encauzar la cooperación en materia migratoria.

En cuanto al acuerdo con MERCOSUR, tras diez años de estancamiento apenas ha reabierto las negociaciones tras la cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2010, pero son países de flujos moderados hacia Europa y por ello el tema de las migraciones se vincula más a la libre prestación de servicios o la homologación de titulaciones. Al margen de los programas de cooperación de los que dispone la UE sería pertinente analizar la experiencia previa en acuerdos específicos sobre migraciones, como instrumentos de gestión compartida de las migraciones susceptibles de ser trasladados a las relaciones UE-ALC. La UE ha celebrado algunos Acuerdos de Asociación con terceros Estados<sup>38</sup> en los cuales podemos encontrar distintas regulaciones que podrían servir de inspiración a los Acuerdos de Asociación entre la UE y ALC. Podremos distinguir entre diversos tipos de medidas:

- *Cláusulas sobre no discriminación*: prevén el respeto del principio de igualdad de trato en las condiciones de ejercicio de las actividades económicas asalariadas, lo que implica la ausencia de cualquier forma de discriminación respecto de sus propios nacionales por razones de nacionalidad en lo concerniente a las condiciones de trabajo, remuneración y despido<sup>39</sup>. En el ámbito

---

<sup>38</sup> En concreto, se trata de los acuerdos firmados con Líbano (DOCE L 143, de 30 de mayo de 2006), Argelia (DOCE L 265, de 10 de octubre de 2005), Egipto (DOCE L 304, de 30 de septiembre de 2004), Jordania (DOCE L 129, de 15 de mayo de 2002), Israel (DOCE L 147, de 21 de junio de 2000), Marruecos (DOCE L 70, de 18 de marzo de 2000) y Túnez (DOCE L 97, de 30 de marzo de 1998). Disposiciones similares a las contenidas en los Acuerdos Euromediterráneos se hallan también presentes en el Acuerdo de Cotonú de 23 de junio de 2000, celebrado entre la Comunidad Europea, sus Estados miembros y los países de África, Caribe y Pacífico (ACP) (en DOCE L 317, de 15 de diciembre de 2000, modificado en DOUE L 209 de 11 de agosto de 2005).

<sup>39</sup> Artículo 67 del Acuerdo con Argelia, artículos 64 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez.

de la Seguridad Social, se prescribe cualquier tipo de discriminación por razones de nacionalidad respecto a los nacionales de los Estados miembros, lo que implica igualdad de trato en referencia a las prestaciones de enfermedad y maternidad, prestaciones de invalidez, vejez y supervivencia, prestaciones por accidente de trabajo y enfermedad profesional, subsidios por defunción, prestaciones por desempleo y familiares. Permiten también la totalización de los periodos de seguro, empleo o residencia que se cumplan parcialmente en los diferentes Estados miembros. El ya mencionado intento de aprobación de la directiva de permiso único hace aún más pertinente incorporar esta cláusula a través de acuerdos que impidan un tratamiento discriminatorio a los trabajadores latinoamericanos y caribeños.

- *Disposiciones para la lucha contra la migración ilegal*: en los acuerdos más recientes con los países mediterráneos incluyó un capítulo relativo a la cooperación para la prevención y el control de la inmigración ilegal. En éstos se impone la obligación de los Estados miembros de la UE y su contraparte (Líbano y Egipto) de readmitir a petición de las partes a los nacionales que se encuentren ilegalmente en el territorio de otra parte. Ello no impide que se negocien y celebren acuerdos internacionales entre los Estados en los que se reglamenten obligaciones específicas para la readmisión de nacionales, pudiéndose también incluir disposiciones sobre la readmisión de nacionales de terceros países.
- *Disposiciones para la reducción de la presión migratoria*: establecen las bases jurídicas para adoptar acciones y programas cuya finalidad es reducir los flujos hacia la UE. Así, se contempla la adopción de acciones dirigidas a la creación de empleo y al impulso de la formación en zonas con un elevado índice de emigración; a la reducción de la pobreza; a la mejora de las condiciones de vida y de trabajo y al apoyo del desarrollo económico de las regiones de origen de los emigrantes; así como medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes ilegales repatriados de la Unión Europea<sup>40</sup>.

---

<sup>40</sup> Artículo 74 del Acuerdo con Argelia, artículo 71 de los Acuerdos con Marruecos y Túnez, artículo 65 de los Acuerdos con Egipto y Líbano, artículo 82 del Acuerdo con Jordania.

- *Disposiciones relativas al diálogo sobre la política de inmigración:* en algunas de las relaciones bilaterales se han previsto disposiciones que sienten las bases jurídicas para establecer un diálogo sobre la política migratoria de la UE con los terceros Estados signatarios. Es el caso de los acuerdos celebrados con los países de la ribera meridional del Mediterráneo o el Acuerdo de Cotonou con los países de ACP. Entre estas normativas se incluyen las cláusulas sobre los movimientos migratorios que disponen que el diálogo se debería centrar especialmente en los problemas relativos a las condiciones de vida y de trabajo de los inmigrantes, la inmigración clandestina, las condiciones de retorno de las personas en situación irregular y las acciones que favorezcan la igualdad de trato entre los nacionales de terceros Estados signatarios y los ciudadanos europeos<sup>41</sup>.

## VII. LA CONSTRUCCIÓN DE UN DIÁLOGO POLÍTICO UE-ALC EN MATERIA DE MIGRACIONES

El tema migratorio comenzó a incorporarse a la agenda de las Cumbres UE-ALC a partir de 2004. Hasta la actualidad han tenido lugar tres encuentros centrados en la migración, cuyas recomendaciones fueron recogidas en las Declaraciones finales de las Cumbres. Se trata de los encuentros celebrados en Quito (2004), Cartagena (2006) y Bruselas (2008). La primera reunión, celebrada en marzo de 2004, analizó por primera vez las remesas y los flujos legales e ilegales de migración, sus causas y consecuencias sociales, políticas y económicas en los países emisores y receptores de migrantes. El resultado se reflejó en la Declaración de Guadalajara de la Cumbre UE-ALC de 2004, que incluyó en el enfoque integral de la migración el pleno respeto de los derechos humanos de todos los migrantes, sin importar su estatus, así como «el reconocimiento de la contribución de los migrantes al desarrollo económico y a la vida social y cultural de los países de destino» (puntos 35 y 36).

---

<sup>41</sup> Artículo 72 del Acuerdo con Argelia, artículo 69 de los Acuerdos con Marruecos, Túnez y Egipto, artículo 64 del Acuerdo con Líbano, artículo 80 del Acuerdo con Jordania.



En la reunión previa a la quinta Cumbre UE-ALC sugirió la iniciativa de establecer un diálogo específico sobre migraciones. Así, la Declaración de Viena (2006) afirmó el interés en avanzar hacia un diálogo integral sobre migración mediante la intensificación de la cooperación sobre todos los aspectos de la migración en ambas regiones, enfatizando el «compromiso de proteger eficazmente los derechos humanos de todos los migrantes. La Tercera Reunión de Expertos de los Países de la Unión Europea y de América Latina sobre Migración de Bruselas, en marzo de 2008, reiteró la necesidad de una política migratoria integral, el análisis de las causas de la migración y la prosecución del diálogo. Las migraciones ocuparon un mayor espacio en la Cumbre de Lima de 2008. Ésta reconoce el impacto positivo de los flujos de migración en origen y destino y afirma que la pobreza es una de las causas básicas de la migración. Por primera vez se habla del «principio de la responsabilidad compartida» y se asume que un enfoque comprensivo de la migración internacional incluye la gestión ordenada de los flujos migratorios y la promoción del reconocimiento de la «contribución económica, social y cultural de los migrantes a las sociedades receptoras».

El tema de las migraciones está en la agenda del diálogo político interregional, pero el discurso no se ha concretado en políticas o en acciones conjuntas. Dicho tema ha incrementado su importancia porque la comunitarización de parte de su regulación hace que los Estados miembros y sus contrapartes tengan que ajustar sus políticas nacionales a la normativa común y eso afecta al *statu quo* bilateral previo. La idea de iniciar un diálogo político UE-ALC sobre migración surgió a iniciativa de la Asamblea Parlamentaria birregional EUROLAT<sup>42</sup> en vísperas de la V Cumbre UE-ALC, celebrada en mayo de 2008 en Lima. EUROLAT señaló la necesidad de un diálogo birregional sistemático en el que las cuestiones relativas a la inmigración ilegal y las posibilidades de migración legal ocupen un lugar prioritario, se garantice la protección de los derechos humanos de los trabajadores migrantes y se profundice la cooperación con los países latinoamericanos de origen y tránsito. Se propuso, además, crear un Observatorio de las

---

<sup>42</sup> Véase Asamblea Parlamentaria Euro-Latinoamericana (EUROLAT), Mensaje a la V Cumbre UE-ALC de Lima de 16 y 17 de mayo de 2008, Lima, 1 de mayo de 2008.

Migraciones, encargado del seguimiento permanente de «las cuestiones vinculadas con los flujos migratorios en el área eurolatinoamericana».

Tras la Cumbre de Lima, EUROLAT decidió crear el Grupo de Trabajo «Migración en las relaciones UE-ALC». En su primera reunión, en abril de 2009 en Madrid, se determinó su mandato: en primer lugar, formular los principios básicos para lograr un consenso euro-latinoamericano en materia de migración, que «incluya un trato diferenciado y privilegiado en la aplicación de la legislación europea en materia de migración en relación con los emigrantes provenientes de ALC»; en segundo lugar, el seguimiento de la transposición en la legislación interna de los países de la UE de la Directiva de Retorno y «del conjunto de la legislación de la UE en materia de migración y asilo» y, finalmente, el impulso para la puesta en marcha del Observatorio Euro-Latinoamericano sobre Migración.

De este proceso surgió el Diálogo Estructurado sobre Migración<sup>43</sup>, que se suma a previos diálogos de la UE con otras regiones en el marco del Enfoque Global de Migración y consolida las migraciones como un tema de agenda en las relaciones bilaterales. Recogiendo los tres ámbitos identificados en la Declaración de Lima, el diálogo se estructurará en tres grandes bloques: los vínculos entre migración y desarrollo; las migraciones regulares; y las migraciones irregulares. Pero dentro de estos ámbitos se entienden comprendidos diversos aspectos. Respecto a la relación entre desarrollo y migraciones se identifican como temas las causas de la migración, el efecto de las remesas, la prevención de la fuga de cerebros, los beneficios mutuos y el fortalecimiento de las autoridades competentes. En cuanto a la gestión de la migración legal, se tratarán los derechos y deberes de los migrantes tanto en la entrada, como en la permanencia y la salida, el reconocimiento de las calificaciones, la migración circular y la reunificación familiar. Finalmente, sobre la migración irregular, se contemplará la normativa aplicable a los migrantes irregulares, las medidas hacia los grupos vulnerables, el retorno en condiciones dignas y las condiciones de readmisión. Esta última refleja la gran preocupación que ha generado en ALC la Directiva de Retorno y las consecuencias de su

---

<sup>43</sup> Council of the European Union, *Launch of the EU-LAC Structured Dialogue on Migration*, Bruselas, 30 de junio de 2009.

transposición. Dado que en ALC existen varios foros regionales sobre estas cuestiones, sería conveniente buscar una cierta convergencia de los diálogos en los temas pertinentes.

En general, el objetivo del diálogo estructurado es identificar desafíos comunes y áreas de cooperación mutua, y definir conjuntamente nuevas respuestas y políticas de migración basadas en la responsabilidad compartida y el compromiso de las partes. Como actividades se identifican el intercambio de ideas y de información, la identificación de buenas prácticas en ambas regiones y la de áreas de mutuo interés que requieran una respuesta común. En cuanto a los participantes, se prevén reuniones regulares entre altos representantes gubernamentales de ambas regiones y la creación, en Bruselas, de un Grupo de Trabajo de expertos europeos y latinoamericanos para facilitar y preparar el diálogo oficial de alto nivel. Inicialmente promovido por EUROLAT, el diálogo está protagonizado por la Comisión que lo organiza y gestiona como principal entidad coordinadora. El PE debería ocupar un lugar prominente, al haber sido el impulsor de este diálogo sectorial. También debería incorporarse plenamente el Comité de las Regiones<sup>44</sup> que representa la dimensión local de la migración, y el Comité Económico y Social, que vela por los derechos laborales y la integración de los inmigrantes. Los países de ALC estarán presentes mediante representantes ministeriales de los países más afectados, parlamentarios de EUROLAT, expertos en temas migratorios, así como las diversas asociaciones de migrantes en los países de destino y de origen. Sería deseable incorporar a las entidades de integración, como MERCOSUR, SICA, UNASUR o CARICOM, además de a otras organizaciones internacionales especializadas, como la OIM y la OIT, con el fin de incorporar la dimensión global de la gobernanza de las migraciones.

La comunicación de la Comisión «La Unión Europea y América Latina: Una asociación de actores globales», de septiembre de 2009, incluyó las migraciones entre los «nuevos desafíos» de la relación. Al tiempo se señaló que el diálogo birregional estructurado y global ofrece un potencial para construir políticas de gestión que aporten bene-

---

<sup>44</sup> Véase el Dictamen del Comité de Regiones sobre el tema «Reforzar el planteamiento global de la migración: aumentar la coordinación, la coherencia y las sinergias», Bruselas, CDR 91/2009 final.

ficios a las sociedades de origen y de acogida. La novedad es que, además, se hace referencia a la intensificación del diálogo sobre empleo y asuntos sociales que incorpore la agenda del trabajo decente y aborde las políticas de empleo. Es un tema mucho más determinante para la gestión de las migraciones que la lucha contra las drogas, con el que se le vincula en el capítulo de recomendaciones y que evoca el espíritu securitario de la política europea de migraciones.

Las migraciones ocuparon parte de la atención en la Cumbre UE-ALC de Madrid en mayo de 2010, bajo presidencia española. El Plan de acción de Madrid identificó seis ámbitos de cooperación prioritarios, entre los que figuran las migraciones. En cada una de esas materias se identifican un diálogo específico, unas actividades e iniciativas y unos resultados esperados. En el caso de las migraciones, los objetivos del plan se fijan en: determinar retos y oportunidades comunes que requieren soluciones comunes; contar con una base documental más sólida para comprender mejor la realidad; establecer sinergias positivas entre migración y desarrollo, migración regular e irregular y otras cuestiones relacionadas; y promover el pleno respeto de los derechos humanos.

Al existir ya las bases de 2009, el diálogo político en el Plan se remite a los tres grandes bloques ya identificados: la vinculación entre migraciones y desarrollo, las migraciones regulares y las migraciones irregulares. En lo referente a las actividades e iniciativas, se contempla el mantenimiento de la cooperación emprendida y su profundización en función de las bases de 2009. Se mencionan en primer lugar la lucha y prevención del tráfico de personas y las redes de contrabando de migrantes como parte del combate a la irregularidad, además de la asistencia a las víctimas, especialmente mujeres y niños. En segundo lugar, se trata de la mejora del intercambio de información sobre flujos y políticas migratorias a través, entre otros, de un «proyecto dirigido» destinado a profundizar la relación, el cual menciona especialmente a los países del Caribe. No se incluyó la propuesta de EUROLAT para crear un Observatorio de las migraciones, aunque bien pudiera integrarse en el aludido proyecto que no ha sido definido. En referencia a los temas de vinculación entre migraciones y desarrollo, se apuntan varias cuestiones: el envío de las remesas, para el que se enuncian medidas de abaratamiento, y propiciar su uso para acciones que reviertan en el desa-

rrollo en origen, la cooperación en educación y salud, y la atención especial a los grupos más vulnerables.

Con respecto a los resultados esperados, el plan es difuso y se limita a reiterar objetivos genéricos y actividades como: el refuerzo del impacto de la relación entre migración y desarrollo; la promoción de los derechos humanos; la lucha contra las redes de introducción ilegal; la ayuda a las víctimas y el combate contra el racismo y la xenofobia; la mejora de la información recíproca; el perfeccionamiento de la cualificación y la sensibilización de los funcionarios; el fomento de sinergias positivas entre migración y desarrollo mediante las remesas y mejoras en la educación, salud y protección de los grupos vulnerables. La mayor concreción de las medidas y de los instrumentos para hacer posible la medición de los avances deberá hacerse mediante el diálogo interregional, pero ello requiere de un verdadero impulso político.

## VIII. COOPERACIÓN INTERNACIONAL Y POLÍTICAS MIGRATORIAS

La estrecha interrelación entre migraciones y desarrollo es invocada por numerosos documentos políticos en la actualidad. Sin embargo, las políticas de cooperación al desarrollo vinculadas a las migraciones son bastante recientes. Las razones pueden buscarse en los diferentes objetivos que unas y otras políticas han perseguido y en su carácter fragmentario. Las políticas migratorias de los países de destino se focalizaron inicialmente en la regulación de flujos migratorios, su adaptación a las necesidades del mercado de trabajo, la seguridad en las fronteras o la integración de los recién llegados en la sociedad de acogida. Estos objetivos no están vinculados con el desarrollo en origen y son políticas que suelen establecerse de forma unilateral por parte del país de acogida. Los países de origen en desarrollo tienden a entender la migración como una salida ante las presiones y carencias internas, por lo que su regulación suele limitarse, si la hay, a mecanismos de facilitación de los flujos y de la protección de los derechos de los trabajadores migrantes en destino.

Por su parte, las políticas de cooperación para el desarrollo no necesariamente están relacionadas con las causas y consecuencias de las migraciones. Ciertamente algunos de los factores que han favorecido

las migraciones de un país a otro están directamente vinculados a relaciones postcoloniales y otros lazos económicos y políticos, pero los programas de cooperación internacional se han enfocado en la promoción de los factores de desarrollo económico y social estructurales, o locales, y en relación a las carencias de los habitantes presentes en el territorio. Uno de los aspectos que sí ha vinculado tradicionalmente migraciones y cooperación ha sido la política de refugio y asilo, en la que el componente humanitario está intrínsecamente ligado al desplazamiento territorial. Sin embargo, el tratamiento del asilo ha supuesto tensiones entre el componente securitario de la política de inmigración y la obligación internacional de proteger a las personas amenazadas en su integridad física.

La incorporación de una visión más global del fenómeno migratorio ha conducido a la búsqueda de nuevos instrumentos transnacionales, aunque inicialmente las políticas de cooperación internacional se concibieron como instrumentales para la contención de las migraciones. Por ejemplo, en septiembre de 2005, la Comisión presentó la COM 390 «El nexo entre migración y desarrollo», donde señalaba que el desarrollo económico y social y la promoción de los derechos civiles pueden tener gran impacto en la reducción de los flujos migratorios. Este tipo de enfoque ha sido objeto de crítica, porque tiende a subordinar las políticas de desarrollo a objetivos de seguridad y control de fronteras, externalizando la gestión de los flujos y haciéndola recaer en los países en desarrollo<sup>45</sup>. En este sentido, se ha señalado que actúan a modo de «condicionalidad migratoria» de la cooperación al desarrollo (CONCORD, 2009: 24), sin incidir sobre las causas profundas de las migraciones. Otro de los sectores objeto de atención al respecto del vínculo entre migración y desarrollo ha sido el de los efectos de las remesas enviadas por los migrantes y su contribución al desarrollo de los países de origen. Para algunos sectores críticos, el interés por los flujos financieros ha sobredimensionado la atención hacia los efectos económicos y descuidado los efectos sociales de las migraciones (CONCORD, 2009: 22). Un paso más allá

---

<sup>45</sup> Las críticas están dirigidas sobre todo al uso que se ha hecho de los fondos de cooperación con el fin de que los países del África subsahariana actúen de muro de contención y acepten los acuerdos de repatriación automática de los inmigrantes ilegales procedentes de su territorio.

ha sido el intento de vincular los efectos de los flujos económicos y humanos con el fin de analizar las consecuencias de las migraciones de forma más global y transnacional, incorporando los aspectos circulares (Ayuso y Pinyol, 2010a).

Los objetivos de las políticas sobre migraciones y las de cooperación al desarrollo han seguido una vía de convergencia a medida que los países receptores han ido adoptando una visión más global, que incorpora el análisis de las causas y consecuencias de dichos movimientos. Estos nuevos planteamientos buscan la manera de incorporar el tratamiento de las migraciones en las políticas de cooperación internacional, con el objetivo de buscar respuestas pluridimensionales que repartan las cargas de forma más equitativa. Ésta es una de las vías para llevar a la práctica el principio de responsabilidad compartida, teniendo en cuenta las distintas necesidades y capacidades de los actores implicados. Cada Estado tiene la responsabilidad de proteger los derechos de la población en el interior del territorio donde ejerce su soberanía, pero en las situaciones de carácter transnacional es imprescindible una cooperación internacional que contribuya a crear los instrumentos necesarios en cada nivel de actuación. Por ello la cooperación internacional en materia de migraciones no puede limitarse a la transferencia de recursos financieros, sino que requiere además de unos procesos de aprendizaje e intercambio de conocimientos y experiencias que ayuden a formular políticas que atiendan necesidades individuales y colectivas diversas. Esto supone la participación directa de las sociedades de origen y destino de las personas migrantes y sus familias.

Un principio base en la vinculación de las políticas de desarrollo y las políticas migratorias es el de coherencia de políticas. La OCDE define la coherencia como la necesidad de «asegurar que los objetivos y resultados de la política de desarrollo de un gobierno no sean dañados por otras políticas del mismo gobierno que impactan sobre los países en desarrollo; y que esas otras políticas, donde sea posible, apoyen los objetivos de desarrollo» (OCDE, 2003). Dado el impacto que las políticas migratorias tienen, en lo positivo y en lo negativo, para el desarrollo de los PVD, es necesario incorporar este principio. En el ámbito europeo, la Coherencia de políticas formó parte de las 3C's (junto a la complementariedad y la coordinación) que incluyó el Tratado de la Unión Europea de 1992 como principios de la polí-

tica de desarrollo y que han sido confirmados por el Tratado de Lisboa, (artículos 21 y 208). El principio de coherencia ha recibido interpretaciones más o menos restrictivas. Las más amplias incorporan un aspecto negativo, la mencionada ausencia de conflicto entre diversas políticas públicas, y un aspecto positivo, la búsqueda de una complementariedad que permita el reforzamiento mutuo de unos objetivos comunes (Alonso *et al.*, 2010: 3).

Los avances para la concreta aplicación del principio de coherencia son difíciles, porque implican elementos secuenciales que han de sumarse: en primer lugar, un conocimiento amplio y compartido de la realidad por parte de los diferentes actores; en segundo lugar, información de las interacciones y resultados de las diferentes políticas; en tercer lugar, un diagnóstico común; en cuarto lugar, voluntad política para establecer prioridades consensuadas; finalmente, la elaboración de políticas e instrumentos dotados de los recursos adecuados. A pesar de las dificultades de llegar a todos esos consensos, la mayoría de países de la OCDE y la propia UE han elaborado planes para incorporar la coherencia en las políticas de desarrollo (Alonso *et al.*, 2010) y la mayoría de ellos incluyen las migraciones como uno de los sectores prioritarios. Los dos informes elaborados por la Comisión Europea en 2007 y 2009, respectivamente, respecto a la aplicación del principio de coherencia (CE, 2007, y CE, 2009) muestran los obstáculos, pero también apuntan vías para avanzar en dicho objetivo. Entre éstas se menciona la necesidad de mejorar en la eficacia de los instrumentos de cooperación de la UE y de los Estados miembros.

## IX. INSTRUMENTOS PARA LA COOPERACIÓN EN MATERIA DE MIGRACIONES

Siendo un tema tan reciente en el diálogo interregional, las acciones de cooperación comunitarias en materia de migraciones han sido muy limitadas. Con carácter general durante el periodo 2004 -2008 la CE se dotó de un programa de asistencia técnica para la migración y asilo denominado AENEAS<sup>46</sup>, dotado con un monto global de 250 millones de euros

---

<sup>46</sup> <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2006:0026:FIN:EN:PDF>.



del que ALC sólo fue beneficiada con carácter muy marginal. A partir de 2008 ese programa fue reemplazado por el «Programa temático de asilo e inmigración» COM (2006) 26 final (384 millones de euros), mediante el cual la Comisión trató de abordar de manera transregional las actuaciones en cooperación en asilo e inmigración. Tiene como objetivo ayudar a los terceros Estados a manejar los flujos migratorios y pone el énfasis en el vínculo entre migración y desarrollo, la buena gestión de la migración de trabajadores, la lucha contra la inmigración ilegal y la readmisión de inmigrantes ilegales, la protección de los emigrantes y la promoción de la protección internacional de los asilados. Una novedad es que incorpora la posibilidad de cooperar en la gestión de las migraciones Sur-Sur. Esto permitirá financiar acciones dirigidas a mejorar la circulación de personas dentro de los marcos intrarregionales de ALC.

Posteriormente, la comunicación de la CE, COM (2008) 359, señaló que los problemas migratorios deben integrarse plenamente en la cooperación al desarrollo de la UE y en otras políticas exteriores, y que la UE debe trabajar en estrecha colaboración con países socios. Esta cooperación debe centrarse en las oportunidades de circulación legal de las personas y las capacidades de gestión de la migración, identificando los factores que empujan a emigrar, protegiendo los derechos fundamentales, luchando contra los flujos irregulares y fomentando las oportunidades para permitir que la emigración contribuya al desarrollo. En esta línea la CE ha gestionado programas de apoyo financiero en el campo de los asilados, de la inmigración, de los visados y de las fronteras. Un ejemplo son las acciones puestas en marcha desde el Fondo Europeo del Refugiado, el programa INTI o el ARGO.

Para la cooperación con África se elaboró el «Africa-EU Partnership on migration, mobility and employment», lanzado en 2007, aunque su aplicación en la práctica es muy desigual. Por una parte se denuncia que la política europea está muy orientada a la seguridad en fronteras, pero también se señala como obstáculo la falta de políticas migratorias en los países de origen (CONCORD, 2009: 24). En el caso de América Latina hasta hoy no existe un programa regional específico sobre el tema de las migraciones. Los actuales reglamentos de cooperación, como el ICD (Instrumento de Cooperación al Desarrollo), son la principal base jurídica de la CE para adoptar acciones y programas de cooperación que contribuyan a reducir de forma indirecta la presión migratoria hacia la UE.

Además del programa específico sobre Migración y Asilo ya mencionado también se pueden priorizar otras acciones dirigidas a la creación de empleo y al desarrollo de la formación en las zonas con un elevado índice de emigración, o medidas que faciliten la reinserción de los inmigrantes irregulares repatriados de la UE. Estos objetivos están contemplados, por ejemplo, en programas regionales como Eurosocial y URBAL, en los que sería interesante introducir la variable migratoria. Otros programas sectoriales, como el «Programa Invertir en los ciudadanos» (1.060 millones de euros) y el «Programa de Actores no Estatales y Autoridades locales» (1.639 millones de euros), permiten acciones de desarrollo local y codesarrollo. En este contexto, se suelen destacar dos temas: la circulación de cerebros y el potencial de las remesas.

En relación con la *circulación de cerebros*, es importante establecer mecanismos que eviten la fuga de cerebros (*brain drain*), especialmente en sectores clave como la salud. Se deberían establecer acuerdos que garanticen una regulación sujeta a los estándares éticos en los flujos laborales de personal sanitario. Sin embargo, la circulación de trabajadores también puede dar un impulso a la formación de capital humano en la región de origen, al elevar las tasas de retorno de la educación, aumentando sus posibilidades laborales, de adquisición de conocimientos y de progreso económico en el exterior. Los países de origen se pueden beneficiar con la inmigración de retorno y con el contacto permanente de los migrantes (profesionales, empresarios en el extranjero, trabajadores) con sus países de origen a través de organizaciones de la diáspora y de esfuerzos privados y públicos de contactar al capital humano en el exterior. Promover una circulación de cerebros que revierta en un beneficio mutuo y aliente el progreso personal es un reto para las relaciones ALC-UE.

Las *remesas* han sido una fuente importante de recursos externos adicionales para las familias latinoamericanas de ingresos medios y bajos en los últimos 10-15 años y constituyen una fuente macroeconómica de complementación del ahorro interno y de mayor flujo de divisas internacionales. En el periodo 2001-2008, este flujo económico experimentó un fuerte aumento, motivado en parte por una mejora en el registro estadístico de las mismas, aunque la crisis económica ha provocado un descenso considerable en algunos países especialmente dependientes. Debería mejorarse la recogida de datos e información sobre

remesas, pues aún se trabaja con informaciones poco fiables. Asumiendo que se trata de un ingreso privado, se puede incentivar un uso productivo de las mismas que revierta en un mayor beneficio individual y colectivo. Con esa finalidad la CE ha contribuido regularmente con la Facilidad para el Financiamiento de Remesas, creada en 2004 por el Fondo Multilateral de Inversiones (FOMIN) del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA) para facilitar el envío de remesas a zonas rurales. En esta línea cabe promover diversos mecanismos para sacar mayor provecho de las remesas, tanto en origen como en destino.

En primer lugar, fortalecer el grado de inclusión financiera de los inmigrantes para reducir los costos de envío de las remesas tanto para los remitentes como para los receptores. Debe prestarse especial interés a reducir los altos costos de transacción, que hacen disminuir el valor de las remesas, promoviendo la utilización de bancos y cooperativas de crédito antes que operadores informales y empresas *remesadoras* que cobran mayores comisiones. En segundo lugar, se pueden incentivar mecanismos orientados a un uso productivo de las remesas, ya sea para apoyar la inversión de microempresas familiares, ya para mejorar los niveles educativos y de salud, así como la capacidad de ahorro de las familias receptoras. En el caso de la inversión productiva se puede facilitar el acceso al crédito o rebajas fiscales para el inicio de actividades productivas y, en el caso de la inversión social, crear programas destinados a las comunidades de origen de los emigrantes, financiados con fondos condicionados del Estado o con agencias donantes de cooperación internacional.

Siguiendo una línea que prime las medidas de incentivos a la autorregulación y el principio de responsabilidad compartida se deberían establecer medidas de coordinación y cooperación efectivos en los temas de regulación de la contratación en origen y la simplificación de trámites para la gestión de los visados; reconocimiento de títulos, diplomas y otros certificados; cooperación en materia de Seguridad Social para garantizar el disfrute de los derechos de los trabajadores; trato recíproco no discriminatorio; fomento de la migración circular y políticas de desarrollo que contribuyan a disminuir las causas profundas de las migraciones. Estas medidas no excluyen otras para reducir el fenómeno de la irregularidad y sobre todo sus efectos más nocivos, como la explo-

tación laboral, la economía sumergida y el tráfico de personas, siempre desde un enfoque instrumental en el que el objeto principal sea la protección de los derechos de las personas y especialmente de las que se encuentran en situaciones de vulnerabilidad. En esta línea se puede proponer la ampliación de los recursos previstos para el Fondo Europeo para el Retorno, de 676 millones de euros para el periodo 2008-2013<sup>47</sup>, con la finalidad de que, además de costear la asistencia jurídica a los inmigrantes, incluya facilidades para el retorno voluntario.

Los mencionados instrumentos de cooperación, aun siendo valiosos, no permiten un enfoque global del proceso migratorio si no se enmarcan en el marco común del diálogo interregional. Son necesarios instrumentos de cooperación que contribuyan a poner en marcha las políticas de enfoque global. Para diseñarlas es importante hacer un seguimiento de la evolución de las consecuencias de las migraciones tanto en los países de origen como en los de destino, comprender mejor la dinámica de los flujos humanos y de remesas y sus efectos a corto y medio plazo en términos sociales y económicos. Se precisa información susceptible de ser objeto de estudios secuenciales y comparativos evaluables y estudiar los efectos que se producen en cada uno de los países usando una metodología común que permita compararlos.

Dada la falta de información compartida, resulta pertinente la propuesta de creación de un Observatorio de las Migraciones como instrumento que permita hacer el seguimiento no sólo de los flujos y las políticas migratorias, sino también de la protección de los derechos ciudadanos. Esto supone elaborar indicadores para el seguimiento del cumplimiento efectivo de las garantías de los derechos de los trabajadores migrantes, regulados en diferentes normas de distintos niveles. Lo cual incluye las directivas comunitarias y las normas subregionales, las cláusulas que se puedan incluir en los nuevos tratados, la aplicación de los tratados vigentes y la respectiva adecuación de las legislaciones nacionales a los estándares internacionales. Este Observatorio podría elaborar informes periódicos generales y nacionales y estudios comparados específicos en diversas materias. También debería permitir la producción de estudios prospectivos que se centren en los temas clave que deben

---

<sup>47</sup> Una posibilidad es que este fondo se nutra con las multas impuestas a los empresarios que contratan ilegalmente y de forma abusiva a los trabajadores inmigrantes.

conformar el diálogo migratorio ALC-UE. Como ejes temáticos preferentes se perfilan: (1) información y estadísticas de los flujos migratorios ALC-UE; (2) evaluación del impacto de los movimientos migratorios en los países de origen y destino, a nivel nacional, regional y local; (3) políticas de migración en los países de origen y destino (control de fronteras, políticas de visados, políticas de asilo, políticas de naturalización, acuerdos de readmisión, instrumentos de estímulo del retorno, etc.); (4) migración y economía (contribución de los migrantes al crecimiento económico de los países de origen y de destino, papel de las remesas, condiciones laborales); (5) migración y desarrollo (consecuencias para el país de origen, remesas, proyectos de cooperación birregionales, acuerdos de cooperación y asociación); (6) migración, derechos humanos y ciudadanía (políticas de integración y ciudadanía, protección de los derechos humanos, lucha contra el racismo y la xenofobia, mecanismos de gestión de la irregularidad); (7) migración y política (derechos cívicos y participación ciudadana, participación política de los nuevos ciudadanos en los países de destino, lucha contra el tráfico de personas y asistencia de las víctimas).

En aras de la efectividad debería potenciarse una mayor cooperación entre centros ya existentes. Para la definición de los objetivos se deberían formar *Grupos de Expertos* de los países involucrados para el intercambio de información sobre flujos, condiciones, derechos, legalidad, integración y retorno. En éstos podrían trabajar los ejes temáticos definidos por la agenda del diálogo, concretando los objetivos, las prioridades, los actores y las políticas que han de ser debatidas. A su vez, debería articular su trabajo con los gobiernos nacionales, regionales y locales, así como con las instituciones internacionales, las organizaciones de la sociedad civil y las asociaciones de inmigrantes.

## X. EL CAMINO HACIA UNA GOBERNANZA GLOBAL DE LAS MIGRACIONES: COORDINAR LAS AGENDAS NACIONALES REGIONALES Y BIRREGIONALES

El diálogo y las relaciones de cooperación en materia migratoria entre ALC y la UE han alcanzado el rango de prioridad estratégica y requieren de instrumentos que estén a la altura de los retos planteados. Este

proceso debe insertarse en un marco global que incorpore los trabajos de la ONU y sus organismos especializados, especialmente la OIT y el PNUD, así como la OIM. Otro espacio para coordinar el diálogo es el referente a la liberalización de los servicios que se está desarrollando en las negociaciones del GATT y que requiere, además, una particular atención en las negociaciones y posterior aplicación y desarrollo de los acuerdos de asociación entre la UE y ALC.

Los países de la UE y de ALC pueden y deben contribuir al fortalecimiento de la agenda global de migraciones adoptando y desarrollando los compromisos internacionales. Hoy por hoy, el nivel de ratificación de los convenios en vigor es irregular, y aún lo es más el seguimiento de su cumplimiento. También es preciso un mayor compromiso con los objetivos de la agenda social del trabajo decente y con los Objetivos del Milenio, que lo han incorporado en su agenda. El diseño de las agendas de cohesión social nacionales y regionales debe incorporar la protección de los derechos de los trabajadores migrantes como parte integrante del derecho individual al trabajo y el derecho colectivo al desarrollo. El derecho al trabajo está en la base de las políticas de desarrollo y constituye una fuente de riqueza de interés general al tiempo que es una herramienta de progreso individual. El diálogo sobre políticas migratorias debe incorporar plenamente esa dimensión del diálogo social. Al tiempo, la dimensión migratoria de las políticas laborales y sociales debería ser plenamente incorporada, tanto en el diseño de las políticas de cooperación entre ALC y la UE, como en el diseño e implementación de la propia agenda social y de competitividad. En el caso de la UE, esto debería tener implicaciones en la revisión de la Estrategia de Lisboa sobre Crecimiento y Competitividad y la Agenda Social europea, que deberán renovarse a partir de 2010. Existe una vinculación entre el diálogo sobre cohesión social y el diálogo sobre migraciones, la cual no puede ser obviada y que exige incorporar a los actores sociales implicados en el diseño de una agenda complementaria

Por otra parte, las mencionadas instituciones internacionales (PNUD, OIT, OIM) deberían vincularse al diálogo birregional y ser asociadas a las acciones y programas de cooperación que se diseñen, atendiendo a sus capacidades y las ventajas comparativas que ofrecen. Una fórmula ya ensayada es la *cooperación multi-bilateral*, que permite la cooperación de la Comisión Europea, los países miembros, los países de ALC,

e instituciones multilaterales que añaden su experiencia y recursos técnicos. Un ejemplo concreto es el proyecto de la OIT en los países de la Región Andina, denominado «Fortalecimiento institucional en materia migratoria para contribuir al desarrollo de los países de la región andina» (MIGRANDINA). La experiencia muestra que existe todavía una importante debilidad institucional en la región a consecuencia de la cual muchas de las declaraciones y acuerdos de alto nivel quedan sin aplicación práctica. Existen importantes deficiencias de información que dificultan conocer cuál es el panorama regional de la regulación de las migraciones.

El diálogo sobre migraciones puede contribuir a mejorar el conocimiento y analizar los resultados de la experiencia en las dos regiones para identificar las buenas prácticas en materia de liberalización de la circulación de personas y servicios, en particular en los procesos de integración regional. El fortalecimiento de las políticas nacionales de migración es imprescindible para una gestión compartida, pero siempre que se haga sobre una base que facilite una agenda común multinivel bajo el principio de corresponsabilidad y solidaridad. En la actualidad se han configurado varias agendas migratorias que incluyen acuerdos, compromisos e instrumentos para la gestión migratoria de orden regional, subregional y bilateral en las dos regiones y de éstas con terceros países. De estos procesos, el diálogo birregional eurolatinoamericano sólo se ha centrado en la política migratoria europea y sus efectos, mientras los demás han sido ignorados. Sería importante buscar mecanismos para conectar los diferentes espacios de diálogo y cooperación sobre migraciones, mediante el envío de observadores a las diversas Cumbres (UE-ALC, Cumbres de las Américas, Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo, Proceso de Puebla, etc.), o bien acciones comunes para consensuar posiciones y avanzar hacia un plan de acción conjunto.

Para ello es esencial involucrar a un buen número de los actores públicos y privados relevantes, coordinar las actividades y construir redes de observación. Esa información es la que permitirá que el diálogo político que se ha lanzado se asiente sobre bases sólidas y no sobre percepciones aprioristas. Además del mencionado Observatorio de las migraciones, en la línea de mejorar el conocimiento mutuo y promover el diálogo intercultural y el entendimiento mutuo entre los pueblos de ambas regiones está también la propuesta surgida de las relaciones in-



terparlamentarias para la creación de una Fundación Euro-Latinoamericana, que fue recogida en la Declaración de Lima de 2008 y que ha sido ratificada en el Plan de Acción de Madrid de 2010.

La gestión global compartida de la gobernanza de las migraciones entre la UE y ALC exige, por una parte la profundización en la agenda social de las relaciones y con ello la mayor incorporación de vías de participación de la sociedad civil. Sin embargo, no se puede obviar que la gestión de las interdependencias globales precisa también de una institucionalidad transnacional que dé cabida a las diversas perspectivas y, sobre todo, incorpore unos estándares comunes compartidos. Las acciones unilaterales erosionan el diálogo, pero también generar expectativas muy ambiciosas pero inalcanzables. Es importante que las declaraciones se hagan sobre un conocimiento preciso de la realidad que ayude a poner en marcha instrumentos concretos y a consolidar los avances evitando regresiones que hagan peligrar la protección de los derechos de los ciudadanos en destino y origen. La plena incorporación de los actores sociales y la transparencia en la gestión contribuye, además, a dificultar (difícilmente a eliminar) la instrumentalización populista de las políticas migratorias con fines electoralistas de efectos nefastos.

## BIBLIOGRAFÍA

- ALONSO, J. A. *et al.* (2010), *Coherencia de políticas para el desarrollo en cinco países donantes del CAD: lecciones para el caso español*, Documento de Trabajo n.º 42, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina.
- AYUSO, A. (dir.) y PINYOL, G. (coord.) (2010a), *Las Migraciones en las Relaciones UE y América Latina Caribe*, Informe Expo/B/PolDep/AFET/2009\_19.
- (coords.) (2010b), *La inmigración latinoamericana en España. El estado de la investigación*, Barcelona, CIDOB.
- BALDACCINI, A. (2009), «The Return and Removal of Irregular Migrants under EU Law: An Analysis of the Returns Directive», *European Journal of Migration and Law*, v. 11, n. 1, pp. 1-17.
- CACHÓN, L. (2009), *La «España inmigrante»: marco discriminatorio, mercado de trabajo y políticas de integración*, Barcelona, Anthropos.



- CARRERA, S. (2007), «The EU Border Management Strategy: FRONTEX and the Challenges of Irregular Immigration in the Canary Islands», CEPS Working Documents, No. 261, Bruselas, CEPS.
- CEPAL (2008), *América Latina y el Caribe: migración internacional, derechos humanos y desarrollo*, Santiago de Chile.
- DIDOU AUPETIT, S. y GÉRARD, É. (eds.) (2009), «Fuga de cerebros, movilidad académica, redes científicas. Perspectivas latinoamericanas», IESALC–CINVESTAV–IRD México.
- FAIST, T. y ETTE, A. (2007), *The Europeanization of National Policies and Politics of Immigration. Between Autonomy and the European Union*, Londres, Palgrave MacMillan.
- GCIM (2005), *Las migraciones en un mundo interdependiente: nuevas orientaciones para actuar*, Ginebra, Informe de la Comisión Mundial sobre las Migraciones Internacionales, 2005.
- GERONIMI, E. (2004), «Acuerdos bilaterales: resultados de la Encuesta sobre migraciones laborales», en E. Geronimi, L. Cachón y E. Texidó, *Acuerdos bilaterales de migración de mano de obra: Estudio de casos*, Ginebra, OIT.
- GHOSH, B. (2005), «Managing migration: interstate cooperation at the global level. Is the emergence of a new paradigm of partnership around the corner?», en IOM, *Interstate Cooperation and Migration. Berne Initiative Studies*, Geneva, International Organization for Migration (IOM) and the Federal Office for Migration (FOM), pp. 109-135.
- GRATIUS, S. (2007), «Balance Prospectivo del Diálogo Político: Características, Etapas y Agenda», en C. Freres, S. Gratius, T. Mallo, A. Pellicer y J. A. Sanahuja (eds.), *¿Sirve el Diálogo Político Unión Europea-América Latina?*, Documento de Trabajo n.º 15, Madrid, CeALCI-Fundación Carolina, pp. 63-89.
- MÁRMORA, L. (2009), «El contexto migratorio Sudamérica-Europa», en R. Salazar Medina (ed.), *Políticas migratorias: hacia la gobernabilidad de las migraciones transnacionales*, Quito, Corporación Editora Nacional, 2009.
- OIM (2009), Diálogo internacional sobre la migración en 2009: «Los derechos humanos y la migración: Empeño conjunto a favor de una migración protegida, digna y segura», Ginebra, OIM.

- OIT (2004), *A Fair Globalization: Creating opportunities for all*, Informe de la Comisión Mundial sobre la Dimensión Social de la Globalización. Oficina Internacional del Trabajo, Ginebra, 2004.
- PADILLA, B. y PEIXOTO, J. (2007), «Latin American Immigration to Southern Europe», University Institute of Management, Social Sciences and Technology, and Technical University of Lisbon, 2007.
- PINYOL, G. (2009), «La gestión de la acción exterior: ¿una nueva diplomacia migratoria?», en R. Zapata-Barrero (coord): *Políticas y gobernabilidad de la migración en España*, Barcelona, Ariel, 2009.
- (2008), «Sobre las (no)regularizaciones en la Unión Europea», *Opinion*, CIDOB, 20 de mayo.
- PNUD (2009), *Informe sobre Desarrollo Humano 2009: Superando barreras: movilidad y desarrollo humanos*, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Nueva York.
- SANDOVAL, E. (ed.) (2008), *Migraciones Internacionales en América Latina. Booms, Crisis y Desarrollo*, Fondo Cultura Económica.
- (2009), «Migración y desarrollo en América Latina: ¿círculo vicioso o círculo virtuoso?», *Pensamiento Iberoamericano* 4, 2.<sup>a</sup> época.
- SOLIMANO, A. (2009), *Broken Borders. The International Mobility of People and Elites*, Cambridge, Cambridge University Press, 2009.
- TERRON, A. (2004), «Migraciones y relaciones con países terceros. El caso de España». Documentos CIDOB Migraciones n.º 2, CIDOB, Barcelona.
- YÉPEZ DEL CASTILLO, I. (2007), «Migraciones Europa- América Latina: una historia en varios tiempos», *Puente Europa* V, 3/4.
- ZAPATA-BARRERO, R. y DE WITTE, N. (2007), «The Spanish Governance of EU borders: Normative Questions», *Mediterranean Politics* 12/1, pp. 85-90.



**Diana Alarcón** dirige el Grupo de Desarrollo Incluyente en el Buró de Políticas para el Desarrollo del PNUD. Hasta el 15 de agosto de 2008 trabajó como economista *senior* en el Departamento de Asuntos Económicos y Sociales (DESA) del Secretariado de Naciones Unidas, donde coordinó la investigación sobre inestabilidad macroeconómica e inseguridad económica del Estudio Económico y Social Mundial 2008. Fue también coordinadora del grupo de trabajo que preparó el primer informe del secretario general sobre las brechas de implementación del objetivo de desarrollo del milenio n.º 8 (*MDG-8 Gap Report* 2008). Durante una estancia anterior en el PNUD, en los años 2002-2003, contribuyó a definir la agenda de trabajo del grupo de pobreza alrededor de los ODM y durante siete años trabajó como economista *senior* en el Banco Interamericano de Desarrollo. De nacionalidad mexicana, es doctora en Economía con especialización en el área de desarrollo económico. El énfasis de sus publicaciones han sido los temas relacionados con la desigualdad, la pobreza y el empleo. Su experiencia académica incluye investigación y docencia en varias universidades de México y Estados Unidos. Fue directora del Departamento de Economía del Colegio de la Frontera Norte (Tijuana, México) en 1988-1995 y formó parte del equipo que elaboró el Informe sobre el Empleo 1995-1996 de la OIT (Ginebra, Suiza).

**Celestino del Arenal** es catedrático de Relaciones Internacionales en la Facultad de Ciencias Políticas y Sociología de la Universidad Complutense de Madrid, así como profesor en la Escuela Diplomática de España y en el Centro Superior de Estudios de la Defensa Nacional (CESEDEN). Es miembro del Consejo Científico del Real Instituto Elcano y del Consejo Asesor de la Fundación Carolina. Ha sido profesor visitante en distintas universidades y centros de investigación de Estados Unidos, Argentina, Bolivia, Italia, Costa Rica, Chile, México, Perú y República Dominicana. Es también autor de numero-

sos estudios sobre teoría de las relaciones internacionales, pensamiento internacionalista español, Unión Europea, política exterior de España, relaciones internacionales de América Latina, investigación para la paz y problemas de desarme y desarrollo. Entre sus publicaciones destacan las siguientes monografías: *La teoría de las relaciones internacionales en España* (1979); *Introducción a las relaciones internacionales* (1984, 2007); *Política exterior de España hacia Iberoamérica* (1994); *Las cumbres iberoamericanas. Logros y desafíos* (coord., 2005); *España y América Latina 200 años después de la independencia. Valoración y Perspectivas* (coord., 2009); y *América Latina y los Bicentenarios: una agenda de futuro* (coord., 2010).

**Anna Ayuso** es doctora en Derecho Internacional Público y máster en Estudios Europeos por la Universidad Autónoma de Barcelona (UAB). Es asimismo investigadora principal del Centro de Estudios y Documentación Internacionales de Barcelona (CIDOB), donde coordinó el Programa América Latina (2002-2009) y el Área de Cooperación internacional (1996-2002). Profesora asociada en la UAB de Derecho Internacional Público, Organizaciones Internacionales y máster Oficial de Estudios Internacionales. Profesora del Instituto Barcelona de Estudios Internacionales (IBEI). Publicaciones más recientes: «Tensiones entre regionalismo y bilateralismo en las negociaciones de los acuerdos de asociación estratégica UE-ALC», con Mariana Foglia en *Revista Aportes para la Integración Latinoamericana*, año XVI, n.º 22 (junio 2010); «España y su papel en un espacio común birregional UE-ALC: Mirando hacia el futuro», en J. Roy y R. Domínguez (Comps.) *España, la UE y la integración latinoamericana*, Miami-Florida, University of Miami, 2010; «Integración con Equidad. Instrumentos para el Tratamiento de las Asimetrías en América del Sur», en M. Cienfuegos y J. A. Sana-huja, «Una región en construcción. UNASUR y la Integración de América del Sur», Barcelona, CIDOB, 2010; e *Inmigración Latinoamericana en España. El estado de la investigación* (ed. con Gemma Pinyol), Barcelona CIDOB, 2010.

**Carlos Closa** es doctor en Ciencia Política (Ph.D. in Politics) por la Universidad de Hull (Reino Unido) (1993). Ha sido subdirector de Estudios e Investigación del Centro de Estudios Políticos y Constitu-

cionales, CEPC (Ministerio de la Presidencia) y miembro de la Comisión de Venecia para la Democracia a través del Derecho (Consejo de Europa) en representación de España. Ha sido profesor de las Universidades de Zaragoza y Complutense y University of Hull (UK). Ha sido profesor visitante en el Colegio de Europa de Brujas y, en la actualidad, en el Instituto Universitario Ortega y Gasset y en el Instituto de Estudios Europeos de la Universidad San Pablo-CEU, así como Investigador Visitante en el Minda de Gunzburg Centre de la Universidad de Harvard (2002) y Jean Monnet Fellow (1995-1996) y Salvador de Madariaga Fellow (2004) en el Instituto Universitario Europeo (Florencia). Actualmente, es Emile Noël Fellow en la New York University (NYU) y ha sido nombrado *Affiliated Scholar* en el *Global Governance Programme* del IUE. Ha publicado numerosos artículos (en español, inglés e italiano) sobre la ciudadanía de la UE, su estructura constitucional y la relación con sus Estados miembros en revistas como *Common Market Law Review*, *Journal of European Integration*, *Law and Philosophy*, *European Law Journal*, *European Public Law*, *Comparative European Politics*, *Journal of European Public Policy*, *Politique Européenne*, *South European Politics and Society*, *Revista de Estudios Políticos*, *Revista Española de Ciencia Política y de la Administración* y *Cuadernos Europeos de Deusto*, entre otras.

**Rosa Conde** es directora de la Fundación Carolina, institución público-privada dependiente del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación de España que tiene su sede central en Madrid. Forma parte de los patronatos del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI), de la Residencia de Estudiantes, de la Fundación Comillas y de Solidaridad Internacional. Es licenciada en Ciencias Políticas y Económicas por la Universidad Complutense de Madrid (UCM). De su trayectoria política cabe destacar su cargo de ministra portavoz en los Gobiernos de Felipe González entre 1988 y 1993, de secretaria general de la Presidencia del Gobierno entre 1993 y 1996 y de Diputada al Congreso de los Diputados en cuatro legislaturas (1989-2004). En el Parlamento, ha sido Portavoz en las comisiones de Control Parlamentario de RTVE y de Reglamento de la Cámara. A lo largo de su trayectoria profesional, ha ostentado los cargos de jefa del Gabinete Técnico y directora general del Centro de Investigaciones

Sociológicas, dependiente del Ministerio de la Presidencia, y directora de la *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*. Asimismo, ha trabajado como analista en el Gabinete de Estudios Sociológicos del Ministerio de Trabajo y se ha involucrado en el sector universitario como profesora de Estructura Social y Sociología de la Familia en la Facultad de CC. Políticas y Sociología de la UCM. Ha sido directora general de Noxa Consulting y es miembro del Advisory Board de Accenture.

**Juan Pablo de Laiglesia** es licenciado en Derecho e ingresó en la Carrera Diplomática en 1973. Ha estado destinado en las Representaciones diplomáticas españolas en Colombia (1973) y en la Oficina de las Naciones Unidas con sede en Ginebra (1977). Ha sido subdirector general de México, Centroamérica y Países del Caribe (1984) y Director General de Política Exterior para Iberoamérica (1985). Posteriormente fue designado embajador de España en Guatemala (1988), embajador de España en México (1992), embajador en Misión Especial para Operaciones de Mantenimiento de la Paz (1996), embajador de España en Polonia (1998) y embajador en Misión Especial para la Coordinación de las Relaciones con los Países Europeos Limítrofes (2002). También ha sido secretario general de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo-AECID (2004-2009), secretario de Estado para Iberoamérica en 2009 y en 2010 fue nombrado secretario de Estado de Asuntos Exteriores y para Iberoamérica. En ese mismo año fue nombrado embajador de España en Naciones Unidas. Ha sido profesor de la Escuela Diplomática y autor de numerosas publicaciones en temas de Política Exterior y Relaciones Internacionales de España y está en posesión de diversas condecoraciones nacionales y extranjeras.

**Tomás Mallo** es licenciado en Filosofía por la Universidad Autónoma de Madrid. Docente en diferentes instituciones y universidades españolas y latinoamericanas e investigador y consultor para organismos nacionales e internacionales (Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo, Televisión Educativa Iberoamericana, Convenio Andrés Bello, Comisión Europea, Programa Iberoamericano de Ciencia y Tecnología para el Desarrollo, Federación Espa-

ñola de Municipios y Provincias, Organización Iberoamericana de la Juventud, Secretaría de Cooperación Iberoamericana, UNESCO, etc.) Ha publicado diversos trabajos sobre las relaciones de España con América Latina y sobre Cooperación para el Desarrollo. Ha sido miembro de las Juntas Directivas de la Coordinadora estatal de ONGD (CONGDE), la Asociación de Hispanismo Filosófico, la Asociación de Revistas Culturales de España y el Ateneo de Madrid. Entre 1999 y 2005 ha sido secretario General de la Asociación de Investigación y Especialización sobre Temas Iberoamericanos (AIETI) y editor de la Revista *Síntesis*. En la actualidad es responsable del Programa de América Latina del Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (CEALCI) de la Fundación Carolina, presidente del Consejo Español de Estudios Iberoamericanos (CEEIB) y secretario de la Federación Iberoamericana de Revistas Culturales (FIRC).

**Juan Francisco Montalbán** es licenciado en Derecho y en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, máster en Relaciones Internacionales por la London School of Economics (LSE) y doctor en Ciencia Política por la Universidad Nacional de Educación a Distancia, con una tesis sobre la transición democrática en México. Ingresó en la Carrera Diplomática en 1985, con destinos en las Embajadas de España en Mozambique, Nicaragua y México, y responsabilidad en cuestiones políticas y de cooperación para el desarrollo. Ha trabajado en diversas secciones del Ministerio español de Asuntos Exteriores y Cooperación, en el seguimiento de las relaciones de la Unión Europea con América Latina y con los países de África, Caribe y Pacífico, como subdirector general de Cooperación con Guinea Ecuatorial y de la Oficina de Planificación y Evaluación de la cooperación española. Ha sido director general de Cooperación con Iberoamérica en la Agencia Española de Cooperación Internacional (1999-2001), embajador de España en El Salvador (2001-2004) y en Bolivia (2004-2008). Reincorporado a Madrid, fue nombrado en noviembre de 2008 embajador en Misión Especial para Políticas de Desarrollo. Desde julio de 2009 es vocal asesor en la Dirección General para Iberoamérica. Ha publicado varios libros y artículos sobre la cooperación para el desarrollo y las relaciones de España y de la Unión Europea con América Latina, Caribe y África.



**Félix Peña**, argentino, es especialista en relaciones económicas internacionales, integración económica y comercio internacional. Tiene títulos de postgrado por la Universidad de Madrid (doctor en Derecho) y la Universidad Católica de Lovaina (licenciado en Derecho Europeo). En la actualidad desarrolla su actividad académica en la Universidad Nacional de Tres de Febrero (UNTREF), como director de la Maestría en Relaciones Comerciales Internacionales y del Módulo Jean Monnet, y en el Instituto de Comercio Internacional-Fundación Standard Bank (FSTB), del cual es director. Asimismo, es profesor en el Programa Bicentenarios de EPOCA-Universidad del Salvador. Preside el Consejo Académico de la Fundación Export-Ar y es miembro del Comité Ejecutivo del Consejo Argentino para las Relaciones Internacionales (CARI). Es además consultor independiente. Anteriormente se desempeñó en el Instituto para la Integración de América Latina (INTAL), en el BID, en la Cancillería y en el Ministerio de Economía de Argentina. Félix Peña mantiene una intensa actividad de investigación y de publicaciones, disponible en su mayoría –incluyendo sus tesis de grado y postgrado– en [www.felixpena.com.ar](http://www.felixpena.com.ar).

**José Antonio Sanahuja** es doctor en Ciencias Políticas por la Universidad Complutense de Madrid, profesor de Relaciones Internacionales en dicha universidad, e investigador del Instituto Complutense de Estudios Internacionales (ICEI). Ha trabajado en programas de cooperación de la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID) y la Federación Internacional de Cruz Roja y ha sido investigador o consultor de la Comisión y el Parlamento Europeo, el Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, y distintas ONG. Colabora como profesor de distintos centros de España y América Latina, entre ellos la Escuela Diplomática, el Centro de Estudios Políticos y Constitucionales (CEPC), la Fundación Ortega y Gasset y el Centro de Estudios Superiores de la Defensa Nacional (CESEDEN). En dos periodos distintos ha sido nombrado vocal experto del Consejo de Cooperación al Desarrollo (órgano asesor de la Secretaría de Estado de Cooperación Internacional). Entre sus publicaciones se encuentran *América Latina y los Bicentenarios. Una agenda de futuro* (2010); *La construcción de una región. UNASUR y la integración en América del Sur* (2010); *¿Sirve el diálogo político*

*entre la Unión Europea y América Latina?* (2007); *América Latina y la Unión Europea. Estrategias para una asociación necesaria* (2006); *Altruismo, mercado y poder. El Banco Mundial y la lucha contra la pobreza* (2001); *La cooperación al desarrollo en un mundo en cambio* (2001); y *El sistema internacional de cooperación al desarrollo: una aproximación a sus actores e instrumentos* (1999).

**Ana Sojo** es experta en pobreza, protección social y cohesión social en la División de desarrollo social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas (CEPAL) en Santiago de Chile; actualmente es asesora del Gobierno de Costa Rica en el establecimiento de la red de cuidados para la niñez y la persona adulta mayor. Doctora en Ciencias Económicas y Sociales y máster en Sociología por la Universidad Libre de Berlín, trabaja en CEPAL desde 1989. De 2003 a 2005 fue jefa de la Unidad de Desarrollo Social de la CEPAL en México. Es coordinadora y coautora de CEPAL (2007), *Cohesión Social: inclusión y sentido de pertenencia en AL y el Caribe* y del informe interagencial de CEPAL (2008), *La progresión hacia el derecho a la salud en ALC*; en 2010 coeditó con Antonio Prado el libro CEPAL 110, *Envejecimiento en América Latina. Sistemas de pensiones y protección social integral*. Entre 1981 y 1988 fue profesora e investigadora en el Instituto de Investigaciones en Ciencias Económicas y directora de la Maestría Centroamericana en Sociología de la Universidad de Costa Rica.

**Xavier Vidal-Folch** es periodista de *El País* desde 1982, del que fue nombrado director adjunto en 1989. Fue responsable de la edición del diario en catalán hasta marzo de 2009. Es presidente de *World Editors Forum* desde diciembre de 2008. Autor de numerosos artículos en *El País* y en varias revistas, así como de capítulos en obras colectivas, sobre distintos asuntos relacionados con Europa, y últimamente con el despegue del Tratado de Lisboa y su aplicación en plena presidencia rotatoria española. Entre sus trabajos se encuentra «La larga marcha hacia Europa», incluido en el volumen colectivo *Memorias de la Transición*, publicado en 1996 y coordinado por Joaquín Prieto, Santos Juliá y Javier Pradera.

**Eduardo Zepeda**, con un doctorado en la Universidad de California, es economista *senior* en el Buró de Políticas de Desarrollo del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Ha sido investigador *senior* en la Fundación Carnegie y el International Poverty Center del PNUD en Brasiliam y profesor de la Universidad Autónoma Metropolitana (UAM)-Azcapotzalco de México DF. Trabajó como coordinador de política económica y social de la unidad de análisis del jefe de Gabinete del Presidente de México. Ha sido investigador visitante del Centro de Estudios México-Estados Unidos de la Universidad de California, en San Diego. Cuenta con un amplio historial de publicaciones sobre pobreza, desarrollo social y empleo.

**Federico Zorzán** es funcionario de la Comisión Europea. De 2001 a 2010 ha estado adscrito a la Dirección General de Relaciones Exteriores (DG-RELEX), en la Dirección América Latina. En 2011 ha sido asignado al nuevo Servicio Europeo de Acción Exterior (SEAE), en su Dirección para las Américas. Desde 2007 ha estado trabajando en Madrid, destacado por la Comisión y posteriormente por el SEAE, en el Ministerio de Asuntos Exteriores y Cooperación, Secretaría de Estado para la Unión Europea, Subdirección General de Asuntos Generales de la UE. Es consejero para las relaciones entre la UE y Latinoamérica. Cuenta con experiencia en el sector privado: entre 1998 y 2001 trabajó en Mondimpresa (empresa de las federaciones nacionales italianas para el comercio, la agricultura y la industria), en Roma y en Bruselas, como responsable de relaciones internacionales y programas de cooperación (intra UE y con países terceros de los Balcanes, Asia y Oriente Medio, Latinoamérica y Norteamérica). Entre 1992 y 1995 trabajó en Europartner Group, en Milán, Varsovia y Bruselas. Fue director de la sede de Bruselas (1993-95) y consultor en Milán y Varsovia (1992-1993). En 1992 trabajó en la Comisión Europea, Bruselas, en la Dirección General de Investigación y Desarrollo.

## GLOSARIO

ACNUR	Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Refugiados
ACP	África-Caribe-Pacífico
AdA	Acuerdo de Asociación
ADI	Asociación para el Desarrollo y la Innovación
AED	Agencia Europea de Defensa
AGNU	Asamblea General de las Naciones Unidas
ALBA	Alianza Bolivariana de los Pueblos de América (antes Alternativa Bolivariana para los Pueblos de Nuestra América)
ALADI	Asociación Latinoamericana de Integración
ALALC	Asociación Latinoamericana de Libre Comercio
ALC	América Latina y Caribe
ALCA	Área de Libre Comercio de las Américas
ALFA	América Latina-Formación Académica
AOD	Ayuda Oficial al Desarrollo
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation [Foro de Cooperación Asia-Pacífico]
AR	Alta Representante para la PESC
BCIE	Banco Centroamericano de Integración Económica
BEI	Banco Europeo de Inversiones
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BRIC	Brasil-Rusia-India-China
CA	Centroamérica
CAD	Comité de Ayuda al Desarrollo
CAF	Corporación Andina de Fomento

CAFTA-DR	Central American and Dominican Republic Free Trade Area [Acuerdo de Libre Comercio de América Central y República Dominicana]
CALC	Comunidad de América Latina y el Caribe
CAN	Comunidad Andina de Naciones
CARICOM	Comunidad y Mercado Común del Caribe
CeALCI	Centro de Estudios para América Latina y la Cooperación Internacional (Fundación Carolina)
CED	Comunidad Europea de Defensa
CELAC	Comunidad de Estados de América Latina y el Caribe
CELADE	Centro Latinoamericano de Demografía
CEPAL	Comisión Económica para América Latina y el Caribe de Naciones Unidas
CESE	Comité Económico y Social Europeo
CIDH	Comisión Interamericana de Derechos Humanos
CMC	Consejo del Mercado Común
COLAT	Comité de asuntos latinoamericanos
COP	Conferencia de las Partes (Convención Marco de Naciones Unidas sobre Cambio Climático)
COPS	Comité Político y de Seguridad
COREPER	Comité de Representantes Permanentes
CRM	Conferencia Regional sobre las Migraciones
CSP	Country Strategy Paper
DOCE	Diario Oficial de las Comunidades Europeas
DOUE	Diario Oficial de la Unión Europea
ECOSOC	Consejo Económico y Social (Naciones Unidas)
EPA	Economic Partnership Agreement [Acuerdo de Partenariado Económico]
EUMC	Comité Militar de la UE
EUROLAC	Fundación Unión Europea-América Latina y el Caribe
EUROLAT	Asamblea Parlamentaria Eurolatinoamericana
FIBEMYD	Foro Iberoamericano sobre Migración y Desarrollo
FIDA	Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola
FMI	Fondo Monetario Internacional
FNUAP	Fondo de Población de las Naciones Unidas
FOCEM	Fondo de Convergencia Estructural del MERCOSUR
FOMIN	Fondo Multilateral de Inversiones
GATT	Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y Comercio
GMC	Grupo Mercado Común

GRUCA	Grupo Centroamericano
GRULA	Grupo Latinoamericano
GRULAC	Grupo de América Latina y el Caribe
GT	Grupo de Trabajo del Consejo
ICD	Instrumento de Cooperación al Desarrollo
ICVCOM	Comité de los Aspectos Civiles de la Gestión de Crisis (UE)
IED	Inversión Extranjera Directa
IEDDH	Instrumento Europeo para la Democracia y los Derechos Humanos
INCO	Programa de Cooperación Internacional (Programa Marco de I+D de la UE)
INTI	Integration of Third Countries Nationals
IIRSA	Iniciativa para la Integración de la Infraestructura Regional de América del Sur
LAIF	Latin American Investment Facility (véase MIAL)
MAEC	Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación (Gobierno de España)
MERCOSUR	Mercado Común del Sur
MIAL	Mecanismo de Inversión para América Latina
NAFTA	North American Free Trade Agreement [Tratado de Libre Comercio de América del Norte]
NNUU	Naciones Unidas
OCAM	Organización Centroamericana para las Migraciones
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
ODM	Objetivos de Desarrollo del Milenio
OEA	Organización de Estados Americanos
OIM	Organización Internacional para las Migraciones
OISS	Organización Iberoamericana de Seguridad Social
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organización Mundial del Comercio
OTAN	Organización del Tratado del Atlántico Norte
PAC	Política Agrícola Común
PAECA	Plan de Acción Económica de Centroamérica
Parlacen	Parlamento Centroamericano
Parlatino	Parlamento Latinoamericano
PCSD	Política Común de Seguridad y Defensa
PE	Parlamento Europeo

## GLOSARIO

PEMA	Plan Europeo de Migración y Asilo
PESC	Política Exterior y de Seguridad Común
PESD	Política Europea de Seguridad y Defensa
PMA	Programa Mundial de Alimentos
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PRM	Países de Renta Media
PRMA	Países de Renta Media Alta
PRMB	Países de Renta Media Baja
PSC	Comité Político y de Seguridad
PSDHM	Plan Sudamericano de Desarrollo Humano de las Migraciones
PTDP	Programas de Trabajo Decente por País
PVD-ALA	Países en Vías de Desarrollo no asociados de Asia y Latinoamérica
PVE	Política de Vecindad Europea
RAN	Reunión de Alto Nivel (véase SOM)
RROCM	Red Regional de Organizaciones para las Migraciones
RSP	Regional Strategy Paper
SEAE	Servicio Europeo de Acción Exterior
SEGIB	Secretaría General Iberoamericana
SICA	Sistema de la Integración Centroamericana
SIEMMES	Sistema de Información Estadística sobre las Migraciones en Mesoamérica
SIOM	Sistema Integral de Operaciones Migratorias
SIS	Sistema de Información Schengen
SOM	Senior Officials Meeting [reunión de altos funcionarios] (véase RAN)
SPG	Sistema de Preferencias Generalizadas
TFUE	Tratado sobre el Funcionamiento de la Unión Europea
TLC	Tratado de Libre Comercio
TLCAN	Tratado de Libre Comercio de América del Norte
TUE	Tratado de la Unión Europea
UE	Unión Europea
UNASUR	Unión de Naciones Suramericanas
UNDAF	United Nations Development Assistance Framework [Marcos de Asistencia para el Desarrollo de Naciones Unidas]

La presidencia española de la Unión Europea en el primer semestre de 2010 ha tenido un marcado carácter iberoamericano, como muestra la celebración de la VI Cumbre de jefes de Estado y de Gobierno UE-América Latina y el Caribe, en Madrid, en mayo de 2010. El saldo de dicha presidencia arroja importantes resultados, en especial en lo referido a las negociaciones de acuerdos de asociación entre la UE y países latinoamericanos, que suponen el cierre de un largo ciclo político en las relaciones de la UE y América Latina y el Caribe, y abren un nuevo ciclo con importantes desafíos e interrogantes. Con estos elementos, la Fundación Carolina y la Universidad Internacional Menéndez Pelayo (UIMP) celebraron en julio de 2010 el curso de verano «La presidencia española de la UE y las relaciones con América Latina y el Caribe: balance y perspectivas». Este volumen recoge las ponencias presentadas en dicho curso, reuniendo aportaciones españolas, europeas y latinoamericanas sobre el presente y el futuro de la «asociación estratégica» birregional en un contexto de cambios globales.

Bajo la coordinación de Tomás Mallo (Fundación Carolina) y de José Antonio Sanahuja (Universidad Complutense de Madrid), este libro reúne aportaciones de Rosa Conde, Juan Pablo de Laiglesia, Carlos Closa, Xavier Vidal-Folch, Federico Zorzán, Celestino del Arenal, Juan Francisco Montalbán, Félix Peña, Diana Alarcón, Eduardo Zepeda, Ana Sojo, y Anna Ayuso. Se trata de un destacado elenco de especialistas, altos funcionarios y responsables políticos que, desde la academia, la diplomacia o el trabajo en organismos internacionales, participan directamente del diálogo político y la cooperación entre la UE y América Latina y el Caribe y que, por ello, son profundos conocedores del mismo desde la práctica y sus vicisitudes concretas.

